

Universidade de Lisboa  
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Inclusão Social em territórios urbanos e rurais desfavorecidos – uma  
avaliação do Programa Operacional Madeira 2014-20**

**Bárbara Maria Pires Nunes**

Dissertação de Mestrado orientada pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Eduarda Marques da Costa  
e pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Alina Esteves

Mestrado em Políticas Europeias: Desenvolvimento e Coesão Socioterritorial

2019

Universidade de Lisboa  
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território



**Inclusão Social em territórios urbanos e rurais desfavorecidos – uma  
avaliação do Programa Operacional Madeira 2014-20**

**Bárbara Maria Pires Nunes**

Dissertação de Mestrado orientada pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Eduarda Marques da Costa  
e pela Prof.<sup>a</sup> Doutora Alina Esteves

Júri:

Presidente: Professor Doutor Luís Manuel Costa Moreno do Instituto de Geografia  
e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Mestre António José Conde Búzio Sampaio Ramos da Comissão de  
Coordenação e Desenvolvimento Regional do Algarve
- Professora Doutora Eduarda Pires Valente da Silva Marques da Costa do  
Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa

2019



**Aos meus pais**  
**Às minhas irmãs,**  
**Pelo apoio incondicional.**





## RESUMO

O presente trabalho incide numa avaliação do Objetivo Específico 9.b.1 – Promover a inclusão social em territórios urbanos e rurais desfavorecidos, através do apoio a ações de regeneração física, económica e social, enquadradas na Prioridade de Investimento 9.b – A concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais, Objetivo Específico 9.b.1 presente no Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020. Será abordado um caso de estudo respeitante ao Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira, localizado na freguesia de Câmara de Lobos. Assim, o objetivo de estudo passa por compreender em que medida o Objetivo Específico 9.b.1 é um instrumento eficaz de combate à pobreza e exclusão social, contribuindo para uma maior coesão social na RAM.

No enquadramento teórico, são abordados conceitos fundamentais ao desenvolvimento do presente trabalho, como a inclusão/exclusão social e a pobreza, que foram analisados através da Política de Coesão da UE, na perspetiva de vários autores, bem como pelas instituições da UE. Na segunda parte, a componente aplicada, é dado a conhecer o contexto da RAM no que diz respeito ao combate à pobreza e exclusão social. Através de entrevistas feitas à AG do PO Madeira, à Presidente do Conselho de Administração dos IHM e ao Diretor de Inclusão Social onde foi possível obter informações sobre a execução do Projeto do Bairro da Palmeira.

Do ponto de vista metodológico foram utilizadas várias fontes de informação, utilizando os métodos quantitativo e qualitativo. Foi realizada uma análise ao AP e execução do PO, abordando os objetivos, indicadores, financiamento e públicos-alvo, através de entrevistas à gestão, assim como uma análise da execução. O caso de estudo foi realizado através de informação estatística fornecida em entrevista aos beneficiários. As entrevistas obtidas permitiram obter informação para responder às questões de partida (será o PO Madeira através do Objetivo Específico 9.b.1 um instrumento eficaz de combate à pobreza e exclusão social contribuindo para atingir as metas nacionais e europeias? De que forma o Objetivo Específico 9.b.1 do PO Madeira 2014-2020 contribui para uma maior coesão social na Região Autónoma da Madeira?). Neste sentido, foi possível perceber que o Objetivo Específico 9.b.1 do PO Madeira não foi um instrumento eficaz para o combate à pobreza e exclusão social na RAM, pois prevalecem as elevadas taxas de pobreza, exclusão social e

elevados níveis de desemprego. **Palavras-chave:** Exclusão social; Inclusão social; Pobreza; Programa Operacional da Madeira; Territórios urbanos e rurais desfavorecidos



## ABSTRACT

This dissertation aims to evaluate the *Objectivo Específico 9.b.1* – To promote the social inclusion in deprived urban and rural areas, through the support of physical, economic and social regeneration actions, which are included in *Prioridade de Investimento 9.b* – The concession of support to the physical, economic and social regeneration, *Objectivo Específico 9.b.1* present in the *Programa Operacional (PO) da Região Autónoma da Madeira 2014-2020*. A case study will be approached regarding the *Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira*. Hence, its main goal is to understand in which way the *Objectivo Específico 9.b.1* is an efficient tool to fight against poverty and social exclusion, assisting to a greater social cohesion in *RAM*.

In the theoretical framework, fundamental concepts are addressed to the development of the present dissertation, such as social inclusion/exclusion and poverty. Thus, these notions are analyzed through the Cohesion Policy of European Union, from the perspective of some authors, as well as, by the EU institutions. In the second part, the applied component, it is given the context of the *RAM* with respect to the fight against poverty and social exclusion. Interviews were conducted with the Autoridade de Gestão of PO Madeira, the President of the Board of Directors of the IHM and the Director of Social Inclusion that provided information about the execution of the *Bairro da Palmeira* Project.

From the methodological point of view, several sources of information were used, applying quantitative and qualitative methods. An analysis was carried out to the AP and implementation of the *PO*, addressing goals, indicators, financing and target audiences, through interviews to the management team, and an analysis of the project's execution of the project. The case study was completed through statistical information provided in interviews with the beneficiaries. These interviews answered the initial questions (will the *PO Madeira* through the *Objectivo Específico 9.b.1* be an efficient instrument to fight against poverty and social exclusion, helping to achieve national and European goals? How does the *Objectivo Específico 9.b.1* of *PO Madeira 2014-2020* contributes to a greater social cohesion in the *Região Autónoma da Madeira*?). In this sense, it was possible to understand that the *Objectivo Específico 9.b.1* of *PO Madeira*, was not an efficient tool for fighting against poverty and social exclusion in the *RAM*, due to the persistence of high rates of poverty, social exclusion and high levels of unemployment. **Keywords:** Social exclusion; Social inclusion; *Programa Operacional da Madeira*; Deprived urban and rural areas.



# ÍNDICE

<b>RESUMO .....</b>	<b>i</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>iii</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>v</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>vii</b>
<b>ÍNDICE DE QUADROS .....</b>	<b>ix</b>
<b>LISTA DE SIGLAS.....</b>	<b>xi</b>
<b>AGRADECIMENTOS.....</b>	<b>xiii</b>
<b>Capítulo 1 - Introdução.....</b>	<b>1</b>
1.1. Pertinência do tema .....	1
1.2. Problemática e questões de partida.....	2
1.3. Estrutura e metodologia do trabalho.....	3
<b>Capítulo 2 - Pobreza e exclusão social, discussão do conceito à luz da Política de Coesão Europeia .....</b>	<b>7</b>
2.1. Conceito de pobreza .....	8
2.2. Conceito de exclusão social .....	13
2.3. Relação entre pobreza e exclusão social .....	20
<b>Capítulo 3 – A Estratégia Europa 2020 para o combate à pobreza e exclusão social.....</b>	<b>25</b>
<b>Capítulo 4 – O combate à pobreza e exclusão social no PO Madeira .....</b>	<b>37</b>
4.1. Análise do Acordo de Parceria.....	37
4.2. O contexto da Madeira – leitura a partir do diagnóstico estratégico do PO Madeira .....	43
4.3. A execução do PO Madeira – objetivos, indicadores, financiamento e públicos-alvo; entrevistas à gestão e análise da execução .....	48
<b>Capítulo 5 - Caso de estudo; Objetivo Específico 9.b.1 – a sua expressão num território .....</b>	<b>56</b>
5.1. Objetivo Específico 9.b.1 .....	58
5.2. Caracterização do Bairro .....	61
5.3. Caso de estudo: Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira.....	70
<b>Capítulo 6 – Conclusões e recomendações .....</b>	<b>79</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>83</b>
<b>Fontes estatísticas .....</b>	<b>86</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>87</b>



## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1- Pobreza e exclusão social na UE28, EA19 e Portugal (% e N°/milhões) após transferências sociais.....</b>	<b>22</b>
<b>Figura 2 - Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, sexo e grupo etário, 2015 e 2016 (%) .....</b>	<b>22</b>
<b>Figura 3 - Taxa de desemprego em Portugal, 2010-2018.....</b>	<b>31</b>
<b>Figura 4 - Taxa de abandono precoce de educação e formação, países da UE28, Islândia, Noruega e Suíça por sexo (2017) .....</b>	<b>32</b>
<b>Figura 6 - População residente em risco de pobreza ou exclusão social (%) por sexo, em Portugal, entre 2004 e 2016 .....</b>	<b>34</b>
<b>Figura 7 - Articulação entre os instrumentos de política pública a financiar pelos FEEI e os principais constrangimentos no domínio da Inclusão Social e Emprego .....</b>	<b>40</b>
<b>Figura 8 - Análise SWOT do EP8 - Promover a Inclusão Social e Combater a Pobreza .....</b>	<b>44</b>
<b>Figura 9 - Montantes programados/aprovados/executados/pagos por Eixo Prioritário, em Milhões de Euros, em 2017 .....</b>	<b>49</b>
<b>Figura 10 - Resumo da situação dos Fundos Comunitários no PO RAM 2014-2020 .....</b>	<b>50</b>
<b>Figura 11 - Montantes programados/aprovados/executados/pagos por Eixo Prioritário, em Milhões de Euros, em 2018 .....</b>	<b>51</b>
<b>Figura 12 - Idade dos respondentes do Bairro da Palmeira.....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 13 - Nível de escolaridade dos respondentes.....</b>	<b>66</b>
<b>Figura 14 - Grau de satisfação dos espaços físicos (numa escala de 1 a 4) .....</b>	<b>67</b>



## ÍNDICE DE QUADROS

<b>Quadro 1 - Lista de projetos aprovados no Eixo Prioritário 8 .....</b>	<b>53</b>
<b>Quadro 2 - Dotação financeira do Eixo Prioritário 8 no Madeira 2014-2020 .....</b>	<b>54</b>
<b>Quadro 3- Sintetização do plano de intervenção social no Bairro da Palmeira .....</b>	<b>75</b>





## LISTA DE SIGLAS

<b>AG</b>	Autoridade de Gestão
<b>AP</b>	Acordo de Parceria
<b>ARM</b>	Águas e Resíduos da Madeira
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>CPCJ</b>	Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
<b>DLD</b>	Desempregado de Longa Duração
<b>EE 2020</b>	Estratégia Europa 2020
<b>EM</b>	Estado-Membro
<b>EP</b>	Eixo Prioritário
<b>FC</b>	Fundo de Coesão
<b>FEDER</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
<b>FEFF</b>	Fundo Europeu de Estabilização Financeira
<b>FEEI</b>	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
<b>FSE</b>	Fundo Social Europeu
<b>IDR</b>	Instituto de Desenvolvimento Regional
<b>I&amp;D</b>	Investigação e Desenvolvimento
<b>IEM</b>	Instituto de Emprego da Madeira
<b>IHM</b>	Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM
<b>IICD</b>	Instrumento de Identificação das Comunidades Desfavorecidas
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatística
<b>NEET</b>	Not in Education, Employment or Training
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>OT</b>	Objetivo Temático
<b>PAII</b>	Programa de Apoio Integrado a Idosos
<b>PE</b>	Parlamento Europeu
<b>PECPES</b>	Plataforma Europeia contra a Pobreza e Exclusão Social
<b>PI</b>	Prioridade de Investimento
<b>PO ISE</b>	Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego
<b>PO RAM</b>	Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira
<b>PROGRIDE</b>	Programa para a Inclusão e Desenvolvimento
<b>PSP</b>	Polícia de Segurança Pública
<b>PT 2020</b>	Portugal 2020
<b>RAM</b>	Região Autónoma da Madeira
<b>RLIS</b>	Redes Locais de Intervenção Social
<b>RSI</b>	Rendimento Social de Inserção
<b>RUP</b>	Regiões Ultraperiféricas
<b>SIIFSE</b>	Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu
<b>SNS</b>	Sistema Nacional de Saúde
<b>EU</b>	União Europeia



## AGRADECIMENTOS

Ao longo da realização deste projeto, foram algumas as pessoas que fizeram parte deste longo percurso e que, à sua maneira, me motivaram a chegar ao fim desta grande caminhada. Quero agradecer a cada uma delas todo o apoio recebido.

Em primeiro lugar, aos meus pais, um obrigada não é suficiente. São, sem dúvida, o meu maior pilar e mais uma vez, foram incríveis. Estiveram incansavelmente do meu lado, apoiaram-me de início ao fim. Obrigada por toda a vossa paciência, amor, carinho e dedicação. Obrigada por acreditarem em mim todos os dias e fazerem parte desta conquista, que é minha, mas também é, sem dúvida, vossa. Obrigada por todos os valores que me transmitiram, pela educação e por apostarem sempre na minha formação profissional e pessoal. A vossa compreensão foi fundamental nesta etapa.

Às minhas irmãs, um muito obrigado pela vossa paciência, pelo vosso carinho, por nunca me deixarem desistir, por todas as palavras de força. Foram fundamentais nesta etapa, como são em todas as outras. São parte de mim.

Quero agradecer à minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Doutora Eduarda Marques da Costa e co-orientadora Prof.<sup>a</sup> Doutora Alina Esteves, pela vossa disponibilidade, pelo esclarecimento de todas as dúvidas, pela motivação, profissionalismo e pelo vosso apoio, pois sem vocês nada disto seria possível.

Gostaria também de agradecer pela disponibilidade e simpatia da Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM e Autoridade de Gestão do Programa Operacional Madeira 14-20, Dr.<sup>a</sup> Emília Alves.

E, por fim, mas não menos importante, agradecer a todos os meus amigos, que de uma forma ou de outra me ajudaram, estiveram do meu lado quando mais precisei, me incentivaram e me apoiaram quando tudo parecia não ter um fim. Todas as palavras de apoio foram fundamentais nesta fase. Cada um de vocês teve a sua importância e um lugar especial no meu coração.

A todos os que, de alguma forma, estiveram comigo neste percurso e contribuíram para que isto fosse possível, um muito obrigado!



## Capítulo 1 - Introdução

O presente estudo, realizado no âmbito do Mestrado em Políticas Europeias: Desenvolvimento e Coesão Socioterritorial, tem como principal enfoque a análise do Objetivo Específico 9.b.1 – Promover a inclusão social em territórios urbanos e rurais desfavorecidos, através do apoio a ações de regeneração física, económica e social, inserido na Prioridade de Investimento 9.b – A concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais, presente no Programa Operacional Madeira 2014-2020 (PO RAM).

Este capítulo encontra-se dividido em três secções. A primeira diz respeito à demonstração da pertinência do tema; na segunda secção enuncia-se a problemática e as questões de partida, assim como o objetivo de estudo; e por fim a estrutura geral e a metodologia deste trabalho.

### 1.1.Pertinência do tema

Segundo dados do Eurostat, em 2017, 113 milhões de pessoas, ou seja, 22,4% da população da União Europeia-28 (UE) estava em risco de pobreza ou exclusão social. Para uma união de países que pretende criar oportunidades para o desenvolvimento social e cultural e o crescimento económico acessíveis a todos os cidadãos, aumentando os padrões sociais para cada um e todos os Estados-Membros (Dombrovskis & Thyssen, 2017, p. 3), a situação de risco de pobreza de quase  $\frac{1}{4}$  da sua população mostra que muito há ainda para fazer na área da política social. Isto significa que 25% das pessoas se encontravam numa situação de pobreza ou exclusão social. Indicadores como “a taxa de risco de pobreza (após transferências sociais), o índice de privação material e a percentagem de pessoas em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa” (Eurostat, 2017) são adequados de medir este tipo de fenómenos.

De acordo com a UE, considera-se que uma pessoa vive em risco de pobreza quando os seus rendimentos são inferiores a 60% do rendimento médio por agregado familiar do respetivo país. Apesar de se tratar essencialmente de uma competência dos Estados-Membros (EM), a União Europeia pode desempenhar um papel de coordenação no combate à pobreza e

exclusão social, através da definição de normas europeias e da disponibilização de fundos orientados para a mitigação destes problemas.

Assim, nos últimos anos tem havido um maior foco na temática da exclusão social, relacionada com a discussão da política social e do aumento das disparidades sentidas na Europa. De acordo com (Atkinson & Voudi) 2000 “o modelo social europeu, apesar de ter consistência na importância da distribuição do rendimento, coloca uma ênfase considerável na manutenção da solidariedade social e assegura que todos os indivíduos sejam integrados e participem de uma ordem social e moral «anacional»” (p. 227, tradução livre). Deste modo, a exclusão social incide sobre “questões relacionais e os processos dinâmicos que levam à rutura de laços sociais e à marginalização dos grupos em relação à nação” (Atkinson, 2000, p. 227).

Um dos principais objetivos estratégicos da Estratégia Europa 2020 (EE 2020) assentava na diminuição do número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social pelo que foram definidos objetivos estratégicos no âmbito da inclusão social e emprego. Entre eles contam-se:

- Aumentar as condições de empregabilidade (dos desempregados e dos menos qualificados) e estimular a criação líquida de emprego;
- Ajustar as políticas sociais ativas de emprego às necessidades dos territórios e dos grupos alvo a melhorar e a capacidade de resposta destes serviços públicos;
- Aumentar a inclusão ativa e a criação de emprego dos grupos vulneráveis;
- Reforçar a cobertura e a qualidade dos serviços de apoio (sociais e de saúde), aumentando também as respostas de parcerias (locais);
- Reforçar o combate às discriminações com base no sexo, orientação sexual, origem étnica ou racial, religião, deficiência e idade.

(Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2014, p. 117)

## 1.2.Problemática e questões de partida

Na Região Autónoma da Madeira (RAM) são vários os concelhos que possuem contextos territoriais desfavorecidos caracterizados pelo declínio económico e carências sociais. São estes, zonas urbanas e rurais que sofrem:

pela degradação do espaço público e de precariedade que tornam necessário: a dinamização de intervenções de reabilitação de aglomerados degradados; a melhoria da qualidade do espaço público; e a criação de novas oportunidades de desenvolvimento local, nomeadamente nos serviços de proximidade e outras atividades, que contribuam para a inclusão social.

(Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 34)

Na RAM, segundo o IDR (Instituto de Desenvolvimento Regional) (2014) existe uma “evolução muito negativa do emprego nos últimos anos refletindo a intensidade do ajustamento, sobretudo na construção, nas indústrias transformadoras, nas atividades imobiliárias e no alojamento, restauração e similares” (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2014, p. 16) e ainda um “crescimento do número de trabalhadores a receber o salário mínimo, a um ritmo três vezes superior à média nacional” (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 18).

Neste sentido, o Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020 (designado Madeira 2020) possui nove eixos prioritários, sendo que neste trabalho é efetuada uma avaliação do Objetivo Específico supracitado, o 9.b.1, inserido na Prioridade de Investimento 9.b. Este objetivo é definido por forma a responder a um dos pontos fracos da Região no que diz respeito às competências, emprego e coesão social.

Neste contexto, a problemática do presente trabalho assenta em vários pontos. Em primeiro lugar, pelo facto do combate à pobreza e exclusão social constituírem um dos objetivos temáticos da Estratégia Europa 2020. Em segundo, por haver grupos mais propensos a este tipo de situação, sendo eles: desempregados de longa duração (DLD), pessoas com deficiência e incapacidades, imigrantes e seus descendentes, comunidades ciganas e famílias monoparentais. Este tipo de situações encontra-se, maioritariamente, em territórios específicos urbanos e rurais mais desfavorecidos.

Para o desenvolvimento deste trabalho, colocam-se duas questões de partida, estando as duas inter-relacionadas:

- Será o PO Madeira através do Objetivo Específico 9.b.1 um instrumento eficaz de combate à pobreza e exclusão social contribuindo para atingir as metas nacionais e europeias?
- De que forma o Objetivo Específico 9.b.1 do PO Madeira 2014-2020 contribui para uma maior coesão social na Região Autónoma da Madeira?

Neste sentido, o principal objetivo do presente estudo visa compreender de que forma o Objetivo Específico 9.b.1 é um instrumento eficaz no combate à pobreza e exclusão social, contribuindo para uma maior coesão social na RAM.

### 1.3.Estrutura e metodologia do trabalho

Para responder às duas questões de partida, o trabalho desenvolve-se em duas partes, possuindo seis capítulos. A primeira parte, contém a Introdução bem como os capítulos 1, 2 e 3, incluindo assim a parte teórica e a componente das políticas. O capítulo 1 (introdução) está dividido em três pontos, sendo que o primeiro (1.1) aborda os objetivos e a pertinência do tema. No ponto 1.2 é abordada a problemática e as questões de partida. E no último ponto (1.3) é apresentada a estrutura e metodologia do trabalho. O segundo capítulo irá abordar a discussão do conceito de pobreza e exclusão social à luz da Política de Coesão Europeia, sendo que no ponto 2.3 é abordada uma relação entre pobreza e exclusão social. No capítulo 3 é abordada a Estratégia Europa 2020 para o combate à pobreza e exclusão social.

Já na segunda parte, onde se desenvolve a análise do PO Madeira e o caso de estudo, encontramos o capítulo 4 onde irão ser abordados o combate à pobreza e exclusão social no PO Madeira. No ponto 4.1 será feita uma análise ao Acordo de Parceria. Já no ponto 4.2 é apresentado o contexto da Madeira e feita uma leitura a partir do diagnóstico estratégico do PO Madeira. No ponto 4.3 será apresentada a execução do PO Madeira, onde serão tratados os objetivos, indicadores, financiamento e públicos-alvo, análise que é complementada com a informação recolhida nas entrevistas realizadas à gestão e com uma análise da execução (alíneas do presente estudo 2.1 e 2.2). O capítulo 5 está dividido em três pontos. No primeiro ponto (5.1) é estudado o Objetivo Específico 9.b.1, tendo em conta a sua expressão no território da RAM. No segundo ponto deste capítulo é feita uma caracterização do Bairro da Palmeira localizado na freguesia de Câmara de Lobos. O Bairro da Palmeira situa-se no sítio da Torre, na freguesia e concelho de Câmara de Lobos. Surgiu na década de 80, com o objetivo de realojar famílias carenciadas residentes no Ilhéu de Câmara de Lobos. O Bairro da Palmeira teve duas fases de construção, sendo que foram construídos 28 blocos em 1982 e 3 blocos em 1993.

Por fim, no ponto 5.3 é apresentado um caso de estudo que diz respeito ao Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira. Ainda neste capítulo, a pesquisa sobre o caso de estudo será feita através de informação estatística de execução do programa, complementada com entrevistas à gestão do PO e entrevistas aos beneficiários (avaliação intercalar e análise da eficácia das medidas).

Já no sexto, e último capítulo do trabalho, serão apresentadas as conclusões e algumas recomendações.



No que à metodologia diz respeito, o trabalho de investigação adotou métodos quantitativos e qualitativos tendo sido utilizadas várias fontes de informação. Os dados quantitativos do já mencionado Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira (Objetivo Específico 9.b.1), do concelho e freguesia de Câmara de Lobos, na Ilha da Madeira, foram alvo de uma análise estatística respeitante a um dos projetos aprovados no âmbito do Programa Operacional da RAM 2014-2020. Para além do enquadramento do projeto, procedeu-se à caracterização social, física e económica do bairro. Foram também realizadas entrevistas à gestão do PO RAM, assim como à entidade responsável pelo projeto, Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM (IHM) que foram tratadas qualitativamente através da análise do seu conteúdo.



## Capítulo 2 - Pobreza e exclusão social, discussão do conceito à luz da Política de Coesão Europeia

A Política de Coesão, segundo a Comissão Europeia (CE) (2014) “Está direcionada para todas as regiões e cidades da União Europeia com vista a apoiar a criação de emprego, a competitividade empresarial, o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável e a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos” (p. 2). Ou seja, a Política de Coesão “(...) proporciona o quadro e a estratégia de investimento necessários para assegurar a concretização dos nossos objetivos de crescimento acordados” (C.E., 2014e, p. 2). Complementado esta ideia, e de acordo com o Tratado de Maastricht, no artigo 2º,

A Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma União Económica e Monetária e da aplicação das políticas ou ações comuns a que se referem os artigos 3º e 3º-A, promover, em toda a Comunidade, o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das atividades, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeita o ambiente, um grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de proteção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros.

(Tratado da União Europeia, 1992, p. 11<sup>1</sup>)

O artigo 174º do Tratado de Lisboa reforça esta ideia no sentido em que a União trabalha por forma a reduzir as disparidades de desenvolvimento existentes nas várias regiões,

Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacionais muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha.

(Tratado de Lisboa, 2008, p. 159<sup>2</sup>)

Na EE 2020 (Estratégia Europa 2020) estão definidos objetivos estratégicos no âmbito da pobreza e exclusão social, assim como no emprego. Quanto à meta da exclusão social, esta passa por tirar pelo menos 20 milhões de pessoas da pobreza e que vivem em situação de exclusão social, sendo que com a crise económica e financeira houve um aumento cumulativo de mais de 4 milhões de pessoas nesta situação. No que diz respeito ao emprego, a meta é de aumentar a taxa de emprego da população com idade entre os 20 e os 64 anos, para, pelo menos, 75%.

---

<sup>1</sup> Consultar [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf)

<sup>2</sup> Consultar [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf)

Dentro da UE, Portugal surge como um dos estados que apresenta uma elevada taxa de pessoas em risco de pobreza e exclusão social, sendo que, em 2017, essa taxa era de 23,3% (Eurostat, 2019).

De acordo com a Rede Europeia Anti-Pobreza (2015, p. 2<sup>3</sup>) no ano de 2013 “24.5% da população europeia (aproximadamente 122.6 milhões de pessoas na UE28) era considerada como estando em risco de pobreza e/ou exclusão social, de acordo com a definição adotada pela Estratégia 2020. O valor registado para Portugal era de 27.5%”. A crise económica veio contribuir para que estes valores aumentassem, no entanto, variam entre Estados-Membros e Regiões.

É da responsabilidade das cidades e regiões da UE colaborar para os objetivos da iniciativa emblemática, a Estratégia Europa 2020. No período de 2014-2020, o Fundo Social Europeu (FSE), assim como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Programa de Mudanças Sociais e Inovação disponibilizaram uma grande parte do financiamento da UE com o objetivo de combater a pobreza e a exclusão social, assim como contribuir para a cooperação transnacional das entidades locais e regionais neste âmbito. Desta forma, em 2013, a CE apresentou o Pacote de Investimento Social com o objetivo de contribuir para melhores políticas sociais para o investimento social e dar continuidade aos sistemas sociais, de forma a que estes sejam a principal prioridade nas políticas de inclusão ativa.

## 2.1. Conceito de pobreza

Alguns autores denominam de pobreza (Bruto da Costa, 2007) a falta de recursos. É importante recorrer à definição estatística do Eurostat (2015) para definirmos pessoas que se encontram em risco de pobreza:

As pessoas em risco de pobreza são aquelas que vivem num agregado familiar com um rendimento disponível equivalente ou abaixo do limiar do risco de pobreza, fixado em 60% do rendimento mediano nacional disponível (após transferências sociais). O rendimento equivalente é calculado dividindo o rendimento total do agregado pelo tamanho determinado após a aplicação dos seguintes pesos: 1,0% para o primeiro adulto; 0,5% para cada um dos outros membros com 14 ou mais anos e 0,3% para cada membro com menos de 14 anos.

---

<sup>3</sup> Consultar [file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/Indicadores%20sobre%20a%20pobreza%20UE\\_PT\\_Abril\\_2015.pdf](file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/Indicadores%20sobre%20a%20pobreza%20UE_PT_Abril_2015.pdf)

Contudo, o conceito de pobreza não possui uma definição universal. Torna-se necessário abordar este fenómeno segundo vários autores, comparando e complementando os diversos pontos de vista. Não podemos falar de pobreza sem a relacionar tanto com a exclusão como com a desigualdade. Muitas das vezes estes três problemas estão presentes em várias famílias, o que nos leva a pensar que estão interligados. Os conceitos de pobreza e exclusão social são frequentemente confundidos, sendo que os problemas sociais são, na maior parte das vezes, associados à pobreza o que não corresponde à realidade. O conceito de pobreza possui várias abordagens, e tomou outra proporção nos anos 90 do séc. XX, devido a uma definição por parte da Comissão Europeia, que surgiu na escola francesa de ciências sociais.

A Comissão Europeia (2004) designa este fenómeno como:

as pessoas que vivem na pobreza e os seus rendimentos e recursos forem tão inadequados para impedir que tenham um padrão de vida considerado aceitável na sociedade em que vivem. Devido à sua pobreza, podem sofrer múltiplas desvantagens através do desemprego, baixo rendimento, habitação pobre, cuidados de saúde inadequados e obstáculos à aprendizagem ao longo da vida, cultura, desporto e lazer (p. 10).

Estas pessoas são excluídas, sobretudo, de atividades de natureza económica, social e cultural, sendo estas atividades uma norma fundamental para as outras pessoas.

A pobreza é um problema que está ainda muito presente na sociedade portuguesa, visto que existem muitos indivíduos e grupos de indivíduos que se encontram nesta situação.

Para o autor Bruto da Costa (2007) a pobreza está relacionada com a falta de recursos, ou seja, é uma “(...) situação de privação resultante da falta de recursos. Esta definição tem duas partes que interessa sublinhar: privação e falta de recursos, termos entre os quais existe uma relação de causa e efeito” (p. 63). Bruto da Costa (1998) faz esta distinção em duas partes sendo que a primeira refere-se à privação, onde explica que:

A privação traduz-se, antes do mais, em más condições de vida. Este é, porventura, o lado mais visível da privação múltipla, isto é, em diversos domínios das necessidades básicas: alimentação, vestuário, condições habitacionais, transportes, comunicações, condições de trabalho, possibilidades de escolha, saúde e cuidados de saúde, educação, formação profissional, cultura, participação na vida social e política, etc. (pp. 27-28).

---

<sup>4</sup> Consultar

[https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP\\_GLOSSARY\\_NOM\\_DTL\\_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=16705185&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=at&CboTheme=16713672&IntCurrentPage=1](https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP_GLOSSARY_NOM_DTL_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=16705185&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=at&CboTheme=16713672&IntCurrentPage=1)

Porém, Bruto da Costa (1998) diz que a privação pode ser resolvida através de alguns apoios financeiros, como subsídios e transferências sociais, mas muitas vezes pode não ser suficiente quando se trata de recursos de autossustentência. A segunda vertente apresentada pelo autor diz respeito à falta de recursos, dizendo que a falta de recursos acaba por limitar o acesso ao mercado de bens e serviços. O autor diz que o combate à pobreza pode ser feito através da distribuição primária do rendimento ou dos recursos.

Por outro lado, segundo autores como Abranches *et al.* (1987, p. 16) “(...) ser pobre, significa em termos muito simples, consumir todas as energias disponíveis exclusivamente na luta contra a fome; não pode cuidar senão da mínima persistência física, material. Não é exagero: existem inúmeras relações empíricas indisputáveis, que indicam tal situação.”

Diogo *et al.* (2015) dizem que muitos dos estudos feitos em relação à pobreza não retratam a realidade, sendo que muitas vezes, referem-se apenas a dados de um ano, não chegando à questão fundamental do problema. É necessário ter em conta os aspetos e as características da pobreza de longa duração que não estão presentes na pobreza recente. Os autores referem que é fundamental possuir uma outra perspetiva da pobreza, tendo em conta a idade dos diversos grupos, visto que o grupo mais vulnerável em Portugal é dos 0-17 anos, segundo dados de 2013. Isto surge como uma das principais preocupações tanto para o Estado como para a sociedade, assim como é o caso da pobreza infantil (p. 10).

Para combater a pobreza infantil é necessário combater em primeiro lugar, a pobreza das suas famílias. Os autores dizem que a pobreza se sobrepõe à exclusão social quando nos referimos à comunidade cigana. Este problema surge como um dos mais complexos e de resolução difícil, presente em várias regiões da Europa:

Creio que a complexidade resulta de se tratar de um caso paradigmático de um “encontro” de culturas com identidades fortes, requerendo uma flexibilidade sábia e uma abertura para o “universal”, de ambos os lados. Nenhuma das duas culturas em causa (a cigana e da sociedade mais ampla) pode ser marcada por critérios inamovíveis.

(Diogo *et al.*, 2015, p. 11)

Isto pode levar a que haja uma autoexclusão por parte da comunidade cigana assim como a uma exclusão por parte do resto da sociedade. Apesar dos autores afirmarem que a pobreza se sobrepõe à exclusão, a verdade é que, na maior parte das vezes, estes fenómenos atingem os mesmos grupos de pessoas e os mesmos indivíduos.

Para Hiernaux (1981), as pessoas que vivem em situação de pobreza são vistas como o reverso da moeda, ou seja, o rosto escondido. Desta forma, as pessoas afetadas por este

fenômeno fazem parte do oposto dos modelos arquétipo de sucesso (Gaulejac, Blondel, & Taboada-Leonetti, 1994) numa sociedade que é gerida pela concorrência, *media* de massa e pelas tecnologias de informação.

Não podemos cingir a pobreza apenas a indicadores monetários, no entanto, são estes que são utilizados frequentemente para medir este fenómeno. Os autores Diogo *et al.* (2015) afirmam que:

A ênfase na dimensão monetária da pobreza é, aliás, compreensível; por um lado, na génese desta está a ausência de recursos monetários e, por outro, a quantificação permite definir populações de forma clara e estabelecer comparações relativamente objetivas entre anos e entre territórios. (p. 17)

Desta forma, sabemos que o conceito de pobreza não é um conceito monolítico e pela complexidade do tema diversos autores propuseram definições com nuances variadas.

No que toca à pobreza absoluta, esta diz respeito às necessidades básicas, mas também aos recursos como é o caso do rendimento, sendo que a pobreza relativa está relacionada com a pobreza perante os padrões gerais da sociedade. Bruto da Costa (1998) afirma que estes dois conceitos não são contraditórios, mas que se complementam. A pobreza extrema/absoluta foi também definida na Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social, em Copenhaga em 1995, onde é caracterizada como uma situação em que as pessoas estão privadas das necessidades humanas básicas, como são a água potável, instalações de saneamento básico, saúde, habitação e educação.

Quanto à pobreza objetiva, Bruto da Costa (2007) diz que esta é fundamentada por um padrão de referência, ou seja, através de algumas situações específicas é possível caracterizar de forma objetiva, os pobres. Quanto à pobreza subjetiva, esta é criada pelos grupos sociais e por atores, ou seja, “é uma ferramenta complementar, para se ter em conta o conceito que grupos relevantes da sociedade, e a sociedade em geral, têm da pobreza e a sua noção de necessidades básicas.” (p. 52).

Para Bruto da Costa (2007), a pobreza tradicional encontra-se, geralmente, no mundo rural e possui um estatuto desvalorizado e inferior. Já a nova pobreza está ligada ao desenvolvimento económico e tecnológico, tendo resultado no crescimento do desemprego estrutural.

No que diz respeito à pobreza rural/urbana, Bruto da Costa (2007) diz que estas estão relacionadas com formas de exclusão espacial entre dois lugares. A pobreza rural tem a ver

com a falta/baixa produtividade agrícola entre outras formas de economia. Já a pobreza urbana atinge alguns grupos sociais, que têm por base problemas sociais como o desemprego, baixas qualificações, doenças, toxicodependência, etc.

Por último, Bruto da Costa (2007) distingue pobreza temporária de pobreza duradoura. Quanto à primeira, esta tem a ver com pessoas que entram e saem da pobreza, ou seja, que se encontram de forma temporária neste tipo de situação. A segunda, já nos remete para uma situação de carácter duradouro, ou seja, que não é temporário e que se torna como um ciclo.

Posto isto, é possível perceber que o fenómeno da pobreza não possui apenas uma única definição, possuindo várias dimensões como são acima referidas. O conceito de pobreza surgiu na UE há relativamente pouco tempo. No entanto, a pobreza é um fenómeno que traz consigo consequências negativas na vida dos indivíduos, fazendo com que, na maior parte das vezes, não possuam a mesma igualdade de oportunidades tanto a nível social, económico e, até mesmo, cultural. Contudo, este é um fenómeno que afeta ainda muitos indivíduos e famílias portuguesas, tendo em conta os dados acima apresentados.

Do ponto de vista de Diogo *et al.* (2015) na dimensão política, o Estado assume um papel crucial, funcionando como “(...) instrumento produtor, angariador e distribuidor de recursos, bem como o sistema político e as elites (que dominam e gerem o estado a partir do sistema político)” (p. 18). Na perspetiva dos autores, a pobreza apresenta várias dimensões, sendo que uma delas “(...) corresponde ao facto de que, além de se revestir de aspetos científicos, técnicos e culturais, é eminentemente um problema político” (p. 18). Isto deve-se não só ao facto de que têm de existir políticas e estratégias para o combate à pobreza, mas também no sentido em que a política surge como a base de alguns problemas deste fenómeno e que podem ajudar ou não ao seu combate. Os autores apontam ainda para um outro tipo de desvio, de natureza científica, onde abordam a pobreza como um problema de redistribuição, ou seja, de política social. E tal como já referido anteriormente, Bruto da Costa (2007) aponta para a distribuição primária do rendimento, “(...) sendo certo que as desigualdades dessa distribuição podem ser atenuadas pela redistribuição, porém em grau limitado” (p. 13). Dito isto, podemos constatar que a política económica, assim como outras, surge como fundamental no combate à pobreza.

O desemprego constitui também uma situação influenciadora, não sendo o único, no que toca ao fenómeno da pobreza. As políticas e estratégias para o combate ao desemprego aumentaram com os efeitos da crise que se viveu a partir de 2008. Diogo (*et al.*, 2015) dizem



que para os desempregados, “(...) o emprego é certamente o fator fundamental de inclusão social, não apenas por razões económicas, mas também por motivos sociais e de identidade social” (p. 12).

## 2.2. Conceito de exclusão social

Diferenciando pobreza de exclusão social, a primeira diz respeito, sobretudo, à dificuldade em adquirir certos bens materiais, e a segunda sendo um fenómeno mais abrangente, considera que um determinado grupo de pessoas não possui a mesma igualdade de oportunidades na sociedade (Kenyon, Lyons, & Rafferty, 2002) restringindo o seu acesso ao emprego, a serviços, saúde e instituições (Church *et al.*, 2000).

A exclusão social pode atingir várias dimensões como são a “dimensão económica, a social, a das redes sociais, a da organização política, a pessoal, a dos espaços de vivência, a temporal e a da mobilidade” (Kenyon *et al.*, 2002, tradução livre).

Neste sentido, as pessoas afetadas por este fenómeno, são o inverso do modelo ideal de sucesso (Gaulejac Blondel e Taboada, 1994). É também importante “(...) não se limitar a concessões substanciais, tipológicas e estáticas de pobreza e exclusão, e perceber que ambas compartilham a dimensão de um processo, que as causas de ambas se encontram nas estruturas centrais e que são cumulativas e multidimensionais” (Estivill, 2003, p. 35). O conceito de exclusão social não possui apenas uma definição, pois várias instituições e autores abordam esta questão sob diferentes prismas, contudo as várias abordagens não são contraditórias, mas sim complementares.

Para Alcock (1993) tanto o conceito de pobreza, como a sua imagem social, estão a ganhar diferentes abordagens tendo sido nos debates dos anos 90 que este conceito se tornou dinâmico, multidimensional e estrutural. Esta perspectiva de pobreza é abordada nas organizações internacionais e cada vez mais adotada pelos especialistas da área.

Para Evans (1998) a pobreza e a exclusão social são confundidas porque “(...) são resultado de processos institucionais, sociais e económicos. De facto, os «pobres» e os «excluídos» definem-se e são definidos por tais instituições e processos. No entanto, as instituições variam acentuadamente de lugar para lugar e ao longo do tempo” (p. 43). Ou seja,

o facto de cada instituição possuir a sua própria visão faz com que as definições sejam alteradas e variem de lugar para lugar.

O conceito de exclusão social teve origem nos anos 80, do século XX, aquando das políticas do governo francês e através da cooperação de vários investigadores sociais franceses como são Lenoire e Lefebvre (Hodgson & Turner, 2003). Na perspetiva de McDonagh (2011) o fenómeno da exclusão social resulta de um conjunto de segregações no emprego, no consumo e até mesmo nas redes sociais como são a família, os vizinhos e amigos, na qualidade de vida e na tomada de decisões. Até o próprio conceito tem registado uma evolução. Durante várias décadas este fenómeno era definido como algo inevitável em que “os indivíduos, grupos ou processos eram excluídos porque se afastavam das normas sociais, mas as definições mais recentes configuram uma rutura com esta forma de explicação” (Hine & Mitchell, 2001, p. 1). Segundo estes autores, este fenómeno é visto “como um processo e não como um estado final” (p. 1).

Ribeiro (2014) sublinha a ideia de Preston e Rajé quando estes dizem não concordar que o fenómeno da exclusão social seja associado à privação devido a baixos rendimentos, sendo que “(...) um indivíduo pode ter rendimentos mais elevados e sofrer de exclusão social e outro indivíduo pode ter baixos rendimentos e não ser afetado por esta (pp. 68-69). Os autores destacam ainda que a exclusão social está mais relacionada com a participação, ou a ausência dela, na sociedade civil através da educação, do lazer, do trabalho ou da saúde. Um outro ponto relevante é o facto deste fenómeno ter um perfil dinâmico, pelo que as pessoas não se encontram sempre nesta situação, podendo entrar ou sair (Church & Sullivan, 2000).

Também para as instituições de nível supranacional, como a Comissão Europeia (European Commission, 2004) a questão da exclusão social é relevante pelas desigualdades de exercício de cidadania que gera entre os cidadãos europeus. Num documento datado de 2004, a CE definia exclusão social como:

um processo pelo qual certos indivíduos são empurrados para o limite da sociedade e impedidos de participar plenamente em virtude da sua pobreza ou falta de competências básicas e oportunidades de aprendizagem ao longo da vida como resultado de discriminação. Isso distancia-os das oportunidades de trabalho, rendimento e educação, bem como das redes e atividades sociais e comunitárias. Têm pouco acesso aos órgãos de poder e de decisão e, portanto, muitas vezes sentem-se impotentes e incapazes de controlar as decisões que afetam a sua vida quotidiana (p. 10).

No mesmo documento, a CE definia inclusão social como sendo um:

processo que assegura que aqueles em risco de pobreza e exclusão social ganhem as oportunidades e os recursos necessários para participar plenamente na vida económica, social e cultural e para desfrutar de um padrão de vida e bem-estar que é considerado normal na sociedade em que vivem. Garante que tenham uma maior participação na tomada de decisões, que afete as suas vidas e o acesso aos seus direitos fundamentais (p. 10).

Não se pode falar de exclusão sem associar o fenómeno à exclusão política. Neste sentido, a exclusão política prende-se com o facto de os cidadãos possuírem direitos, de que muitas vezes estão privados. Para Bruto da Costa (1998) as manifestações individuais ao nível político, são ditadas pela capacidade de o indivíduo exercer o seu papel enquanto cidadão.

No que diz respeito aos países ocidentais é feita uma separação entre três estágios quanto ao desenvolvimento destes direitos. O primeiro diz respeito à definição de direitos civis como são a liberdade pessoal, direito à propriedade e de movimento. Em segundo lugar, estão os direitos políticos, que constituem os direitos de reunião, associação, liberdade de expressão e participação. E, por último, os direitos sociais que correspondem à proteção social e integração. No entanto, Estivill (2003, p. 16) diz que na Europa Ocidental, nem todos beneficiam destes direitos, na medida em que as políticas sociais, de saúde, de educação e laborais não abrangem todos da mesma forma. Salienta igualmente que se pensarmos nos países da Europa Oriental vemos que existem vários casos de certos grupos, como ciganos, crianças, idosos e pessoas que residem em regiões rurais e que foram severamente excluídos.

Diogo *et al.* (2015, p. 18) utilizam a analogia de Bourdieu (2007) e estabelecem uma comparação entre recursos monetários e outros recursos, como são o capital cultural, capital social, capital simbólico e capital económico. Contudo, a produção e reprodução social daqueles que vivem em situação de pobreza e/ou exclusão social, torna-se fundamental,

(...) Quer dizer, se são pobres e/ou excluídos indivíduos concretos, a sua condição de pobreza e/ou exclusão constrói-se e reproduz-se, em boa parte, a partir de fatores estruturais que lhes são exteriores e anteriores mas que, não obstante, não deixam de os influenciar até ao limiar da determinação dos seus destinos individuais.

(Diogo, Castro, & Perista, 2015, p. 18)

Estivill (2003, p. 17) cita Gazier (1996) ao dizer que a exclusão não parte da teoria económica, fazendo com que haja uma dificuldade em compreender a junção dos métodos que desagregam os indivíduos e territórios dos núcleos de produção e consumo. Porém, Estivill (2003) diz que o paradigma económico central está associado ao conceito de escassez, o que acaba por abordar o problema na perspetiva de pobreza/riqueza, assim como da igualdade/desigualdade em termos de propriedade e consumo de bens. O autor cita Bourdieu (2007) e Wilson (1987):

A partir deste ponto de vista, os excluídos são apenas bocas para alimentar, um peso morto ou o bem-sucedido do séc. XIX, os resíduos do desenvolvimento, o sofrimento do mundo, a subclasse identificada por autores norte americanos das décadas de 1960 e 1970 ou os perdedores removidos da cena económica, todos os quais são difíceis colocar nas categorias identificadas pela análise económica (p. 17).

Porém, para Estivill (2003) nem sempre o crescimento económico é sinónimo de redução da exclusão, pois quando este crescimento é restrito a um grupo, há indivíduos que não beneficiam dele. Como o autor afirma:

O crescimento económico pode, portanto, ser uma condição prévia necessária para prevenir, avaliar e combater a exclusão, mas não é suficiente em si mesmo, e pode-se argumentar que certos tipos de crescimento económico podem dar origem à exclusão quando os seus benefícios são monopolizados por grupos específicos (p. 18, tradução livre).

A exclusão está também relacionada com o consumo, onde esta deve ser vista ao nível dos bens e serviços públicos e privados. A privação de bens de primeira necessidade constitui o tipo de exclusão mais radical.

Mas, muitas vezes, a falta e/ou distância de instalações e serviços (hospitais, escolas) tornaram-se elementos na cadeia de eventos que reproduzem a exclusão. Os benefícios de segurança social desempenham um papel notável no rendimento geral individual e familiar, permitindo que um grande número de pessoas escape das garras da pobreza.

(Deleeck & Bosch, 1992, p.25)

Assim, o objetivo, a quantidade e a qualidade dos benefícios e o alcance destas condições são determinantes na inclusão/exclusão.

Estivill (2013) diz ainda que o crescimento económico pode ter uma dimensão espacial, que podemos ver num determinado bairro, região ou país e que não acompanha este crescimento, o que gera exclusão. Fazem parte desta exclusão económica espacial alguns centros históricos, zonas industriais, favelas e bairros degradados, regiões rurais isoladas e alguns subúrbios.

Estivill (2003) diz que o fenómeno da pobreza já é há muito conhecido, tendo várias definições e distinções, enquanto a exclusão social apenas entrou para o vocabulário da UE aquando do terceiro programa anti pobreza. Desta forma, o perfil de exclusão como conceito diz respeito a “(...) uma acumulação de processos confluentes com sucessivas ruturas decorrentes do coração da economia, política e sociedade, que distanciam e colocam as pessoas, grupos, comunidades e territórios numa posição de inferioridade em relação aos centros de poder, recursos e valores prevalecentes.” (p. 115)

A exclusão social é um fenómeno que tem vindo a marcar a história de várias gerações e que irá constituir um problema futuro. Estivill (2003) diz que houve uma evolução das formas de exclusão social, assim como em relação às suas características e às formas de combatê-la. Possui diferentes formas e aparências nos diferentes países, tanto a nível regional como nacional. Neste sentido, o autor diz que “Toda a gama de autores, particularmente governos e administrações públicas, organizações de empregadores e de trabalhadores, bem como instituições e redes internacionais, associações de voluntários, economia social, iniciativas comunitárias, estão interessados, adotando posições e desenvolvendo estratégias para combatê-la” (p. v). Estes atores adotam princípios de vários níveis como estratégias paliativas, preventivas e emancipadoras.

A conceptualização do fenómeno da exclusão social é recente, mas esteve presente na sociedade e persiste até aos dias de hoje. Este conceito está na base da compreensão das desigualdades sociais e também do fenómeno da pobreza. Bruto da Costa (2007) desenvolve este conceito afirmando que “A noção de «exclusão social» pertence à perspetiva própria da tradição francesa na análise de pessoas e grupos desfavorecidos” (p. 14). Numa visão mais simples, Robert Castel define-a como o auge da marginalização, sendo que aqui é visível a rutura de laços de certos indivíduos com a sociedade. Bruto da Costa (2007) refere também que é preciso ter em conta a inclusão social, assim como os conceitos de integração e inserção sociais, afirmando que:

De igual modo, ao definirmos «exclusão social» é preciso ter, implícita ou explicitamente, uma ideia do que significa o seu oposto, correntemente designado por «inclusão social», «integração social» ou «inserção social», (...) a sua definição revelará, em certa medida, do que dissemos acerca da «exclusão». (p. 14)

Posto isto, o autor reconhece cinco formas de exclusão social. A primeira, diz respeito à dimensão económica, ou seja, ao fenómeno da pobreza, que na perspetiva do autor tem a ver com a falta de recursos. A segunda, tem a ver com o nível social, onde há a rutura de laços sociais, sendo esta a base do problema da exclusão social. A terceira, diz respeito à dimensão cultural que tem em conta manifestações de racismo e xenofobia ou até do próprio nacionalismo, que acabam por conduzir à criação de minorias étnicas. Outra forma de exclusão é de origem patológica, fundamentalmente, de natureza mental ou psicológica. E, por fim, a última está relacionada com comportamentos autodestrutivos, como são o alcoolismo e a toxicodependência, (Bruto da Costa, 2007, pp. 21-23).

Para autores como Estivill (2003) existem certos grupos e comunidades que contribuem para a sua própria exclusão, quando criam barreiras através da afirmação da sua

religião e dos seus costumes, excluindo aqueles que não partilham dos mesmos valores e crenças. Estivill (2003) diz que existem vários casos ao longo da história que retratam este tipo de situação e que foram “(...) motivos religiosos, políticos, culturais e étnicos que deram origem a sucessivos processos de exclusão, cujas manifestações finais são a destruição de outros e o genocídio” (p. 14). Por outro lado, existem grupos que criam espaços fechados e estão desligados da sociedade, mas possuem as suas próprias regras.

Os eventos e alterações ao longo da história não devem apagar o atual conceito de exclusão, “Por exemplo, a sociedade tende a considerar esses grupos como culpados/responsáveis pela sua exclusão e culpa-os pela sua conduta e pela falta de compromisso com o pacto social” (Estivill, 2003, p. 36). Aqueles que se sentem excluídos tentam, muitas vezes, encontrar uma saída tendo em conta as suas relações e até mesmo lutar contra o fenómeno da exclusão, apontando o dedo à sociedade pela falta de reconhecimento. O autor diz ainda que

É aqui que as ruturas são encontradas em ligações simbólicas, com potencial de conflito nas respetivas atitudes sociais, agravadas pelo crescimento de individualismo e individualização, e levando ao isolamento dos indivíduos, bem como a multiplicidade e heterogeneidade de valores prevaletentes. Isso, por sua vez, acrescenta às dificuldades, por um lado, da coesão coletiva e, por outro lado, em relação ao sentimento por parte dos indivíduos de que estão integrados e pertencem a uma única identidade.

(Estivill, 2003, p. 14)

Para Estivill (2003) existem três riscos, de natureza relativa, que tentam identificar a exclusão. O primeiro risco está ligado à afirmação e que todos os lugares estão excluídos de algo ou de alguém, sendo que não há exclusão sem inclusão e que “Essa universalidade de exclusão poderia levar a um relativismo geral, à sua diluição, o que tornaria a sua identificação impossível” (p. 35).

Neste sentido, podemos entender a exclusão, através da visão de Estivill (2003) como “(...) um processo cumulativo e multidimensional que, através de sucessivas ruturas, distingue indivíduos, grupos, comunidades e territórios dos centros de poder e dos recursos e valores predominantes, colocando-os gradualmente numa posição inferior.” (p. 20, tradução livre)

Na visão de Estivill (2003) a exclusão é entendida como uma sequência de fatores sucessivos que têm um impacto repetitivo e contínuo na vida dos indivíduos ou em determinados grupos de indivíduos, bem como em certos territórios. O autor diz que este

fenómeno não se resume apenas à desigualdade social, mas tem como ponto de partida a falta de meios de subsistência.

Para Lipton (1998) citado por Estivill (2003), as causas que podem estar na base da exclusão social são “Origem familiar, baixos níveis de escolaridade, formação profissional escassa ou fraca, falta de emprego, empregos precários ou sazonais, nutrição inadequada, baixo rendimento, habitação insalubre ou pobre, doenças crônicas ou repetitivas, falta de assistência social, benefícios e acesso aos serviços públicos (...)” (Estivill, 2003, p. 40).

Para Estivill (2003) no segundo risco, a mentalidade social dominante usa a sua posição social para reconhecer diferenças no tratamento das outras pessoas, sendo necessário que estas se adaptem ou acabem por aceitar o seu estatuto na hierarquia social, mantendo as suas próprias formas de autoidentificação. Já o terceiro risco, caracterizado pela repressão, acaba por não acontecer. Aqui, há uma grande repressão e estigmatização, sendo mais conhecida pela fragmentação, bem como pela precariedade social e cultural.

Tendo em conta o que foi referido anteriormente, as causas implícitas da exclusão encontram-se na força/fraqueza nas relações sociais entre os indivíduos, sejam elas de natureza primária ou secundária.

Evans (1998) diz que a política social da UE deu mais importância à exclusão social do que à pobreza, a partir dos anos 90 (p. 42). Usando o exemplo de Commins (1993) que apresenta quatro dimensões da exclusão: 1. integração cívica – um fracasso dos sistemas democrático e legal, 2. o mercado de trabalho, 3. a provisão do bem-estar e 4. a família e comunidade, Evans (1998) argumenta que a exclusão social possui um caráter dinâmico e multidimensional. O autor acrescenta que o mercado de trabalho, a provisão do bem-estar, e a família e comunidade são as características que ditam a pobreza. No entanto, os críticos da ideia do bem-estar dizem que a própria política social é a causa ou agrava ainda mais a quebra de laços, ou seja, a exclusão social (Murray, 1984).

Assim, existe o perigo de aceitar a «exclusão social» como uma ampla definição de potencial desvantagem e privação. Para evitar isso, precisamos de ser analiticamente rigorosos. A inclusão social deve ser mais do que apenas um objetivo retórico de políticas concebidas e motivadas de forma muito diferente, particularmente no contexto internacional.

(Evans, 1998, p. 36)

De entre as várias definições aqui apresentadas de pobreza e exclusão social, em relação à primeira, a mais completa parece ser de Bruto da Costa, pois apresenta uma abordagem mais completa, em que são abarcados os vários tipos de pobreza existentes. Em relação ao conceito

de exclusão social, a Comissão aborda este conceito de forma completa na sua definição, onde é perceptível que a exclusão assenta numa privação de participação ativa na sociedade por parte de indivíduos ou grupos de indivíduos que são excluídos por falta de competências básicas ou de se encontrarem numa situação de pobreza, estando condicionados pela falta de recursos.

Após esta análise das várias perspetivas do conceito de exclusão social, o ponto seguinte será abordada a relação entre pobreza e exclusão social.

### 2.3. Relação entre pobreza e exclusão social

Pelos debates apresentados nos pontos anteriores há uma estreita relação entre os conceitos de pobreza e de exclusão social.

O conceito de pobreza e exclusão social estão relacionados no sentido em que as pessoas ou grupos de pessoas que se encontram numa destas situações, não possuem a mesma igualdade de oportunidades, sendo que dispõem de limitado acesso aos órgãos de poder e de decisão, o que acaba por ter impacto nas suas vidas. Tanto as pessoas que sofrem de pobreza e de exclusão social, não têm frequentemente igualdade de oportunidades dada a sua falta de recursos financeiros. Aqui, percebemos que o poder económico pode ter um papel fundamental quando falamos de pobreza e de exclusão social.

Já do ponto de vista de Estivill (2003) este diz que a exclusão social se sobrepõe à pobreza quando falamos no seu conceito. No caso europeu, a pobreza surge como um conceito ainda relativamente recente. Desta forma, apresenta algumas hipóteses que revelam a prevalência da exclusão social relativamente à pobreza, na Europa Ocidental, como são:

- a) costumava ser a referência histórica para a maioria das atitudes e intervenções caritativas e individuais;
- b) foi considerada apenas como uma falta de meios e foi limitada a considerações económicas, e especificamente o rendimento;
- c) foi desejado dar-lhe um significado contextual e transitório, ao mesmo tempo que refletia uma situação imutável;
- d) foi rejeitado porque se refere a um passado que se acreditava ter sido resolvido, cuja presença contínua é incómoda e não é facilmente admitida;
- e) o seu oposto é riqueza, o que levanta a questão a distribuição deste último;
- f) a sua visibilidade entra em conflito com os princípios constitucionais e avaliações otimistas dos efeitos positivos inevitáveis do desenvolvimento económico;
- g) a qualificação, que está sujeita a debates metodológicos, baseia-se na identificação, em vez da compreensão, na gestão e não na mudança, e quando atinge volumes elevados, desencoraja os políticos e suscita o ceticismo em relação às medidas corretivas, como se afirma de que sempre existiram pessoas pobres e sempre existirão (p. 21, tradução livre).



Desta forma, é possível constatar que a coesão social possui uma grande relação com a pobreza e a exclusão social visto que uma sociedade coesa é baseada na igualdade.

Estivill (2003) partilha do mesmo ponto de vista ao concordar que a pobreza e a exclusão social não possuem o mesmo significado, afirmando que nem todos os indivíduos pobres são excluídos. Já para Paugam (1996) os conceitos de pobreza e exclusão são relativos, pois aqueles que são pobres ou excluídos são reconhecidos através de imagens ou padrões associados ao bem-estar material e à divisão das classes sociais durante um período de tempo. Paugam (1996), na sua tese, diz que a crise da sociedade industrial teve como base os seus próprios alicerces, em que “A exclusão é o paradigma a partir do qual a nossa sociedade toma consciência de si própria e dos seus disfuncionamentos” (p. 7). Para o autor o paradigma<sup>5</sup> atual diz respeito à exclusão social enquanto que o da sociedade industrial do séc. XIX era o do pauperismo.

Apesar de todo o debate teórico sobre pobreza e exclusão social, o órgão estatístico da Comissão Europeia não estabelece a distinção entre os dois conceitos, sendo que os dados abaixo apresentados refletem precisamente esta ausência de diferenciação.

Através da Figura 1, segundo dados do Eurostat<sup>6</sup> de 2016, é possível constatar que, na UE28, existiam cerca de 117 milhões e 470 mil de pessoas que viviam em situação de pobreza ou de exclusão social, representando cerca de 23.4% do total da população. No caso português, verificamos que em 2016, o número de pessoas que se encontrava em risco de pobreza era de 2 milhões e 590 mil pessoas. Já, em 2018, e também em Portugal, tendo em conta dados do Eurostat<sup>7</sup>, o número de pessoas que viviam em situação de pobreza ou exclusão social era de 2 milhões e 200 mil pessoas, o que correspondia a uma percentagem de 21.6.

---

<sup>5</sup> O autor quando se refere a paradigma, refere-se a “(...) um conjunto de representações da ordem social suficientemente concordantes e estabilizadas no tempo em que se organize à escala de toda a sociedade uma reflexão sobre os seus fundamentos e modos de regulação” (Paugam, 1996a, p. 16).

<sup>6</sup> Consultar: Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, 2018, [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_pesquisa&frm\\_accao=PESQUISAR&frm\\_show\\_page\\_num=1&frm\\_modos\\_pesquisa=PESQUISA\\_SIMPLES&frm\\_texto=inqu%C3%A9rito+%C3%A0s+condi%C3%A7%C3%B5es+de+vida+e+rendimento&frm\\_modos\\_texto=MODO\\_TEXTO\\_ALL&frm\\_data\\_ini=&frm\\_data\\_fim=&frm\\_tema=QUALQUER\\_TEMA&frm\\_area=o\\_ine\\_area\\_Destaques&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_pesquisa&frm_accao=PESQUISAR&frm_show_page_num=1&frm_modos_pesquisa=PESQUISA_SIMPLES&frm_texto=inqu%C3%A9rito+%C3%A0s+condi%C3%A7%C3%B5es+de+vida+e+rendimento&frm_modos_texto=MODO_TEXTO_ALL&frm_data_ini=&frm_data_fim=&frm_tema=QUALQUER_TEMA&frm_area=o_ine_area_Destaques&xlang=pt)

<sup>7</sup> Consultar [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg\\_01\\_10&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg_01_10&language=en)

**Figura 1- Pobreza e exclusão social na UE28, EA19 e Portugal (% e N°/milhões) após transferências sociais**

	Proporção do total da pop. %			Número de pessoas (milhões)	
	2008	2016		2008	2016
<b>EU28</b>	23.7	23.4		115 910	117 470
<b>EA19</b>	21.7	22.9		71 197	76 462
<b>PT</b>	26.0	25.1		2 760	2 590

Fonte: Eurostat (ilc\_peps01); os dados de 2008 para a UE28 exclui a Croácia; os dados de 2016 para a UE28 e EA19 são estimativas; atualização: 13/10/2017

Tal como já referido anteriormente, a faixa etária dos 0-17 anos é a que se encontra mais vulnerável em termos de pobreza e de exclusão social. A Figura 2 mostra as pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, segundo o sexo e o grupo etário, nos anos de 2015 e 2016, em percentagem. É nesta faixa etária que encontramos a percentagem mais alta em relação às pessoas em risco de pobreza e exclusão social. Na UE28 vemos que na faixa etária dos 0-18 anos de idade possui a percentagem mais elevada, com cerca de 26.5. Já em 2017, em Portugal, a percentagem de crianças e jovens (0-18 anos) que se encontravam em risco de pobreza ou de exclusão social era de 42,6%. Ribeiro et. *al.* (2007) apontam para algumas causas no que toca à pobreza infantil, tais como o abandono escolar precoce, as famílias monoparentais, assim como as famílias numerosas.

**Figura 2 - Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social, sexo e grupo etário, 2015 e 2016 (%)**

	UE-28		EA19		PT	
Ano referência	2015	2016	2015	2016	2015	2016
< 18	27.1 <sup>e</sup>	26.5 <sup>e</sup>	25.4	25.4 <sup>e</sup>	29.6	27.0
18-64	24.7 <sup>e</sup>	24.1 <sup>e</sup>	24.6	24.1 <sup>e</sup>	27.4	25.6
+ 65	17.4 <sup>e</sup>	17.7 <sup>e</sup>	15.9	16.6 <sup>e</sup>	21.7	21.8
Homens	23.1	22.4	22.3	21.9	25.9	24.1
Mulheres	24.5	24.3	23.8	23.8	27.3	26.0

Fonte: Eurostat (ilc\_peps01 / atualização 13/10/2017) | <sup>e</sup> - estimativa

Ao avaliarmos esta figura também conseguimos verificar que são as mulheres, na UE28, que em 2016, possuíam um maior risco de pobreza ou exclusão social, apresentando sempre percentagens superiores aos homens. Tal como explica Ribeiro (2007) “As mulheres são mais pobres em Portugal, porque recebem em média salários mais baixos, mesmo para qualificações idênticas, e ocupam empregos menos qualificados. Acrescem fatores relacionados com o tipo de família a que pertencem” (p. 39).

Na perspetiva de Rodrigues *et al.* (2017) a exclusão social encaixa algumas das dimensões apresentadas na evolução do conceito de pobreza.

Concebe-se a pobreza como um dos fenómenos integrantes da exclusão social, sendo aquela mais uma forma do que um resultado desta última, uma vez que a exclusão abrange formas de privação não-material, ultrapassando a falta de recursos económicos. A ausência ou insuficiência de recursos sociais, políticos, culturais e psicológicos é enquadrada teoricamente pelo conceito de exclusão social (p. 69).

Os conceitos de pobreza e exclusão social estão intimamente relacionados com o conceito de coesão social, o qual tem também sido alvo de um amplo debate académico e institucional (Fonseca, Lukosch, & Bazier, 2018). Tal como as conceções de pobreza e de exclusão social, não há uma definição única do que se entende por coesão social. Ao passo que alguns autores enfatizam as questões da lealdade e solidariedade recíprocas, o sentido de nação associado à partilha de uma identidade comum (Alaluf, 1999), ou até a força das redes primárias e secundárias (Lockwood, 1999, pp. 63-84), outros salientam o processo em permanente construção de uma comunidade que partilha valores e desafios (Maxwell, 2003). Se atentarmos em organismos internacionais, como o Conselho da Europa, a definição de coesão social centra-se na “capacidade de uma sociedade para assegurar o bem-estar de todos os seus membros, minimizando disparidades e evitando a marginalização” (Council of Europe, 2008, p. 14) destacando as características de lealdade e solidariedade recíprocas, a força das relações sociais e dos valores partilhados, o sentido de pertença, a confiança entre os

indivíduos pertencentes a uma comunidade e a redução das desigualdades e da exclusão. Já a OCDE olha para o conceito através de três lentes com igual grau de importância: a inclusão social, o capital social e a mobilidade social. Assim, a definição veiculada no relatório “Perspectives on global development 2012” refere que uma sociedade coesa é a que trabalha para o bem-estar de todos os seus membros, luta contra a exclusão e a marginalização, cria um sentido de pertença, promove a confiança e oferece aos seus membros oportunidades de mobilidade ascendente (OECD, 2011, p. 17).

Desta forma, percebemos que a coesão social possui uma grande relação com os fenómenos da pobreza e exclusão social, visto que uma sociedade coesa é baseada na igualdade de oportunidades, na não discriminação e que luta contra a exclusão social, por forma a reduzir as desigualdades, fortificando assim, os laços sociais.

No seguinte capítulo será apresentada a Estratégia Europa 2020 para o combate à pobreza e exclusão social.

### **Capítulo 3 – A Estratégia Europa 2020 para o combate à pobreza e exclusão social**

Neste capítulo será apresentada a Estratégia Europa 2020 para o combate à pobreza e exclusão social, tendo em conta os objetivos estipulados para o combate à pobreza e exclusão social, bem como para o emprego.

A Estratégia Europa 2020 veio substituir a Estratégia Lisboa (2000-2010), onde foi estabelecido o objetivo estratégico em que a UE deveria ser o espaço mais dinâmico e competitivo a nível mundial, geradora de mais e melhores empregos, garantindo um crescimento económico sustentável, de forma a que haja uma maior coesão social. Neste objetivo, conhecido como o triângulo virtuoso de Lisboa, estava presente uma opção política, tornando a dimensão social como um dos principais aspetos do desenvolvimento da Estratégia Europeia. Neste sentido, a Política Social<sup>8</sup> devia também fazer parte do triângulo virtuoso.

Na Estratégia Europa 2020 são propostos pela Comissão cinco objetivos quantificáveis para a UE, devendo ser adotados a nível nacional. Destes objetivos fazem parte: o emprego, a investigação e inovação, as alterações climáticas e energia, a educação e luta contra a pobreza. Cabe aos líderes europeus e das instituições financeiras o êxito dos objetivos definidos nesta Estratégia. Desta forma, é necessário que a UE adote uma estratégia que tenha em conta as consequências da crise económica, criando condições para sair desta situação, capaz de criar uma economia inclusiva e sustentável.

Ao nível do crescimento inclusivo, a UE apresenta como objetivos, a promoção de uma economia baseada em altas taxas de emprego, luta contra a pobreza e exclusão social, elevados níveis de ensino, com o intuito de haver uma maior coesão económica, social e territorial. Desta forma, a UE intervém em três domínios, o emprego, a luta contra a pobreza e as qualificações. Dentro da luta contra a pobreza, encontramos uma promoção da inclusão social, feita através da adoção de mecanismos que abranjam os grupos mais vulneráveis no acesso ao mercado de trabalho, a um rendimento, a sistemas de proteção social e a cuidados de saúde.

---

<sup>8</sup> A Política Social diz respeito a “(...) qualquer política desenvolvida a nível supranacional, estatal, local ou ao nível da comunidade, que é sustentada por uma visão social da sociedade e que quando operacionalizada afeta os direitos dos cidadãos no que toca à satisfação das suas necessidades básicas” (Stubbs & Zrinšek, 2005, p. 163).

Para superar este tipo de dificuldades é necessário haver intervenções de política pública, a vários níveis, mas que se complementam, sendo que em alguns casos o apoio dos fundos não é suficiente ou está limitado.

Neste sentido, as intervenções de política pública de combate ao desemprego e exclusão social devem ter em conta uma abordagem transversal. Neste contexto, a economia social<sup>9</sup> possui um papel fundamental na articulação dos objetivos de combate à exclusão social, no acesso a bens e serviços e ainda no fomento do emprego.

Estas abordagens transversais deverão considerar:

- A complementaridade e interação entre as diversas áreas setoriais de política pública;
- A incorporação de um modelo de governação multinível, que incentive a dinamização da rede solidária nacional, valorizando a cooperação entre as Administrações Públicas, as empresas e o setor social;
- A qualificação do quadro institucional, reconhecendo a diversidade das competências e recursos dos autores envolvidos; a promoção da eficiência da despesa social, assegurando mais proteção social efetivamente a quem mais precisa, combatendo a fraude e o abuso;
- A melhoria da eficiência contributiva do sistema público de segurança social, tornando-o mais justo e universal;
- O voluntariado.

(Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2014, p. 15)

O combate à pobreza, foi definido pela Comissão Europeia, como o ponto fundamental da sua estratégia económica, social e de emprego, patente na Estratégia 2020. Foram asseguradas metas comuns dentro da União Europeia, pelos Chefes de Estado e desenhadas metas a nível nacional dentro de cada Estado-Membro. Portugal conseguiu reduzir o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social entre 2009 (2 milhões e 648 mil pessoas) e 2017 (2 milhões e 399 mil pessoas), contudo, a meta estipulada para 2020 é reduzir, em pelo menos, 20 milhões o número de pessoas em risco de pobreza e exclusão social na UE.

No que diz respeito ao emprego, o principal objetivo passa por aumentar a taxa de emprego da população com idade entre os 20 e os 64 anos para, pelo menos, 75%,

---

<sup>9</sup> Krzysztof Balon, num estudo do Comité Económico e Social Europeu (CESE, 2012) afirma que a economia social possui um importante papel “(...) na criação de emprego, na promoção do desenvolvimento sustentável, na adequação dos serviços às necessidades e na distribuição mais justa do rendimento e da riqueza.” (p. 4). A Comissão Europeia afirma que as empresas sociais fazem parte da economia social, sendo que “(...) uma empresa social, agente da economia social, é uma empresa cujo objetivo principal é ter uma incidência social, mais do que gerar lucros para os seus proprietários ou parceiros.” (p. 10). Disponível em <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-876-pt-n.pdf>

nomeadamente através de uma maior participação das mulheres e dos trabalhadores idosos, bem como de uma melhor integração dos migrantes na população ativa.

Dentro do abandono escolar o objetivo passa por “reduzir a taxa de abandono escolar precoce para 10%, contra os 15% atuais, e aumentar a percentagem da população com idade entre 30 e 34 anos que completou o ensino superior de 31% para, pelo menos, 40% em 2020” (C.E., 2010). Já no que diz respeito à luta contra a pobreza, o objetivo definido diz respeito ao “número de europeus que vivem abaixo dos limiares de pobreza<sup>10</sup> nacionais deve ser reduzido em 25%, retirando da pobreza 20 milhões de pessoas”, (C.E., 2010, p. 5). Estas metas foram traçadas pelo Conselho Europeu, tendo por base três indicadores: a taxa de risco de pobreza (após transferências sociais), o índice de privação material e a percentagem de pessoas em agregados familiares com uma intensidade de trabalho muito baixa.

Com o impacto da crise financeira mundial, a Europa viu-se confrontada com uma elevada taxa de desemprego. A crise financeira gerou também alguns obstáculos a nível da coesão social, sendo que o objetivo da EE 2020, passa por:

criar mais emprego e assegurar melhores condições de vida. Esta estratégia demonstra a capacidade da Europa gerar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, para encontrar os meios para criar novos postos de trabalho e para propor um rumo claro às nossas sociedades.

(C.E., 2010, p. 2)

Levando a cabo as transformações resultantes da crise nas nossas sociedades, alguns grupos tornam-se mais propícios a situações de risco de pobreza e exclusão social. Aqui, surgem as prioridades apontadas pela EE 2020, como são:

elevada incidência da pobreza infantil e dos idosos; crescente número de famílias com baixa intensidade de trabalho; existência de grupos específicos particularmente vulneráveis (DLD, pessoas com deficiência e incapacidades, imigrantes e seus descendentes, comunidades ciganas e famílias monoparentais); insuficiências no acesso e na qualidade dos serviços de apoio, designadamente a grupos vulneráveis; incidência/concentração de fenómenos de pobreza e de exclusão social em territórios específicos, urbanos e rurais.

(Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2014, p. 117)

A nível nacional, os efeitos da crise também foram sentidos e resultaram num maior desafio no que diz respeito a uma intervenção pública ao nível do combate à pobreza e exclusão social, bem como ao nível do emprego.

Destes efeitos resultaram um maior número de agregados familiares que se encontram em situação de risco de pobreza ou exclusão social, como consequência da menor participação no

---

<sup>10</sup> Sendo que o limiar de pobreza definido pela União Europeia diz respeito a 60% do rendimento disponível mediano em cada Estado-Membro.

mercado de trabalho, que por sua vez irá gerar uma situação de desemprego, sendo por vezes de longa duração.

Segundo o Plano de Desenvolvimento Económico e Social Regional para o período 2014-2020 designado “Compromisso Madeira@2020”, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 2/2014/M, no horizonte 2020, ao nível da coesão social:

(...) importa reforçar o espaço de mobilização dos parceiros económicos e sociais na implicação para o emprego e a inclusão social. A perspetiva de ativação de instrumentos de intervenção existentes e outros a criar, p. ex., na reconversão profissional de ativos desempregados, em experiências de empreendedorismo social e local de integração socioeconómica de grupos em situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho, deve abranger entidades com competências nos domínios de emprego, da formação e da segurança social.

Ainda neste âmbito, a CE defende que:

A criação de capacidades técnicas nestas entidades (públicas, associativas e do 3º setor) constitui um importante desafio para melhorar a eficácia e eficiência dos instrumentos de política através de mobilização de novas metodologias de intervenção e de maior proximidade dos destinatários-alvo.

(Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 24)

Tendo em conta as transformações provocadas pela crise económica, ao nível do desemprego, da inclusão social e da discriminação, o Programa Operacional Temático Inclusão Social e Emprego (PO ISE) surge como um reforço para as estratégias nacionais, possibilitando um crescimento inteligente e sustentável. Desta forma, o PO ISE (2014) destina-se ao aumento da integração do número de pessoas que se encontram em risco de pobreza ou situação de exclusão social, trabalhando em medidas inovadoras de intervenção social, apoiando diretamente os grupos mais vulneráveis e criando políticas ativas de emprego que geram coesão social. Possui dois objetivos temáticos (OT), o OT 8 – promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores, e o OT 9 – promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação.

Esta situação faz com que Portugal possua ainda elevados níveis de pobreza e exclusão social, sendo que são as mulheres as mais afetadas pelo fenómeno da pobreza “(18,2% face a 17,5% dos homens” (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2014) devido à sua maior participação na vida familiar, social e económica. Assim sendo, são também as mulheres que recebem salários mais baixos quando comparadas com os homens, são mais afetadas pelo desemprego e possuem menos proteção social devido à sua menor participação no mercado de trabalho.



Tendo este cenário em consideração, foi criada a Plataforma Europeia contra a Pobreza e Exclusão Social, como forma de resposta da UE perante os vários desafios presentes na Estratégia Europa 2020, com o objetivo relativamente ao combate à pobreza e exclusão social, surgindo como um elo de ligação entre os EM e a UE.

Na Europa, o número de pessoas que vivem no limiar de pobreza e em situação de exclusão social, é ainda elevado. Desta forma, a Plataforma Europeia contra a Pobreza e Exclusão Social [PECPES] (2011) enumera objetivos fundamentais, dentro da UE, como são o combate à exclusão social, a promoção da justiça social e os direitos fundamentais.

Segundo dados do Eurostat, em 2008, na UE, mais de 80 milhões de pessoas viviam abaixo do limiar de pobreza, o que corresponde a um número superior ao da população do maior Estado-Membro, constituindo 16,5% do total da população da UE. Esta situação veio agravar-se com a crise económica sentida a partir desse mesmo ano.

Neste sentido, cabe à UE e aos seus EM trabalhar no sentido de ajudar os grupos mais vulneráveis. O crescimento económico é apontado como um fator determinante para baixar os elevados níveis de pobreza e exclusão social, assim como a adoção de sistemas de proteção social mais modernos e eficientes. Estes sistemas de proteção social devem estar de acordo com algumas políticas ao nível da educação, habitação, assistência social, saúde, família e articulação entre a vida profissional e pessoal.

Um outro fator que contribui para o aumento da pobreza e exclusão social prende-se com o desemprego. A crise económica teve repercussões negativas no mercado de trabalho, “provocando uma destruição líquida do emprego desde 2008 (a taxa de emprego passou de 73% em 2008 para 65,6% em 2013)” (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2014, p. 3). Um dos riscos do desemprego é que em alguns casos, o desemprego pode prolongar-se no tempo e tornar-se desemprego de longa duração. Atualmente, mais de metade dos desempregados encontram-se numa situação de desemprego de longa duração, levando a problemas sociais e económicos, juntamente com as dificuldades de empregabilidade.

Ainda quanto ao emprego, há uma diminuição da população ativa como consequência da evolução demográfica o que pode exacerbar a situação de vulnerabilidade de alguns grupos etários. Como é referido num relatório da Comissão Europeia:

Atualmente, só dois terços da população em idade ativa estão empregados, contra mais de 70% nos EUA e no Japão. As taxas de emprego das mulheres e dos trabalhadores idosos são particularmente baixas. Os jovens foram gravemente atingidos pela crise, registando uma taxa

de desemprego superior a 21%. Existe um forte risco de que as pessoas afastadas ou mal integradas no mundo do trabalho venham a perder terreno no mercado laboral.

(C.E., 2010, pp. 17-18)

Ao nível das qualificações:

embora cerca de 80 milhões de pessoas tenham apenas qualificações baixas ou básicas, a aprendizagem ao longo da vida beneficia sobretudo as mais qualificadas. Até 2020 serão criados 16 milhões de postos de trabalho que exigem qualificações elevadas, enquanto a procura de trabalhadores pouco qualificados irá diminuir em 12 milhões.

(C.E., 2010, p. 18)

Assim sendo, a UE possui três iniciativas emblemáticas, que se articulam com o Programa Operacional de Inclusão Social e Emprego, sendo elas a Agenda Para Novas Competências e Empregos, a Plataforma Europeia Contra a Pobreza e Exclusão Social e a Juventude em Movimento. A Plataforma Europeia Contra a Pobreza e Exclusão Social tem como objetivo assegurar a coesão social e territorial, de forma a que a sociedade reconheça os direitos fundamentais das pessoas em situação de pobreza e exclusão social, para que estas possam viver dignamente e participar ativamente na sociedade. Estas iniciativas emblemáticas ajudam na execução das metas da EE 2020: redução da pobreza, aumento da taxa de emprego e redução do abandono escolar precoce.

Nesta sequência, a iniciativa emblemática da Plataforma Europeia contra a Pobreza e Exclusão Social diz que os Estados-membros devem: promover o encargo tanto a nível individual como coletivo no combate à pobreza e exclusão social; desenvolver e aplicar medidas tendo em conta as características dos vários grupos, como são as famílias monoparentais, as minorias étnicas, idosos, pessoas com deficiência ou incapacidade; e direcionar os sistemas de segurança social, garantindo o apoio ao rendimento e o acesso a cuidados de saúde.

Num patamar europeu, a Comissão irá concentrar-se em (C.E., 2010):

- Transformar o método aberto de coordenação a nível da exclusão social e da proteção social numa plataforma de cooperação, avaliação pelos pares e troca de boas práticas e num instrumento de promoção do empreendedorismo dos atores públicos e privados na redução da exclusão social, a tomar as medidas concretas, nomeadamente através do apoio específico do FSE;
- Conceber e executar programas de promoção da inovação social e da proteção social destinados às camadas mais vulneráveis, em especial propondo às comunidades desfavorecidas soluções inovadoras em matéria de educação, formação e oportunidades de emprego para combater a discriminação (por exemplo, dos deficientes) e desenvolver uma nova agenda de integração dos migrantes que lhes permita aproveitar plenamente o seu potencial;
- Realizar uma avaliação da adequação e sustentabilidade dos sistemas de proteção social e de pensões e identificar vias que permitam assegurar um melhor acesso aos sistemas de saúde (p. 19).

A Comissão tem vindo a cumprir os seus objetivos a nível da execução de programas de desenvolvimento social, inovação social e proteção social. Alguns dos programas desenvolvidos em Portugal dizem respeito ao apoio de crianças mais carenciadas, Programa de Apoio Integrado a Idosos (PAII) e o Programa para a Inclusão e Desenvolvimento (PROGRIDE), entre outros. Já as Redes Locais de Intervenção Social (RLIS) estavam previstas na programação, contudo não chegaram a ser implementadas.

De forma a diminuir a exclusão social, a Comissão tem vindo a cumprir algumas das suas medidas. Em 2013, a Comissão adotou um painel de indicadores sociais, de forma a detetar situações, em toda a UE, que necessitem de um maior acompanhamento, incluindo indicadores como o desemprego; o desemprego jovem e proporção de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET); o rendimento disponível das famílias; a taxa de risco de pobreza e desigualdade dos rendimentos. Já em 2017, com o objetivo de melhorar as condições de vida e de trabalho, a Comissão adotou o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Por exemplo, as pessoas com deficiência têm direito a um rendimento de forma a garantir que vivam dignamente, e a serviços que lhes possibilitem a participação no mercado de trabalho e na sociedade, tendo em conta as suas necessidades.

Portugal está a obter resultados positivos tendo em conta as metas estabelecidas pela EE 2020 no que diz respeito à taxa de emprego, criando estratégias e políticas criadoras de emprego, desenvolvendo uma economia inteligente, sustentável e inclusiva. David Lipton<sup>11</sup>, vice-diretor do Fundo Monetário Internacional, afirmou que os resultados positivos que Portugal alcançou, após um programa de resgate financeiro, mostram “a importância da coesão política na resposta às dificuldades económicas.” (2019)

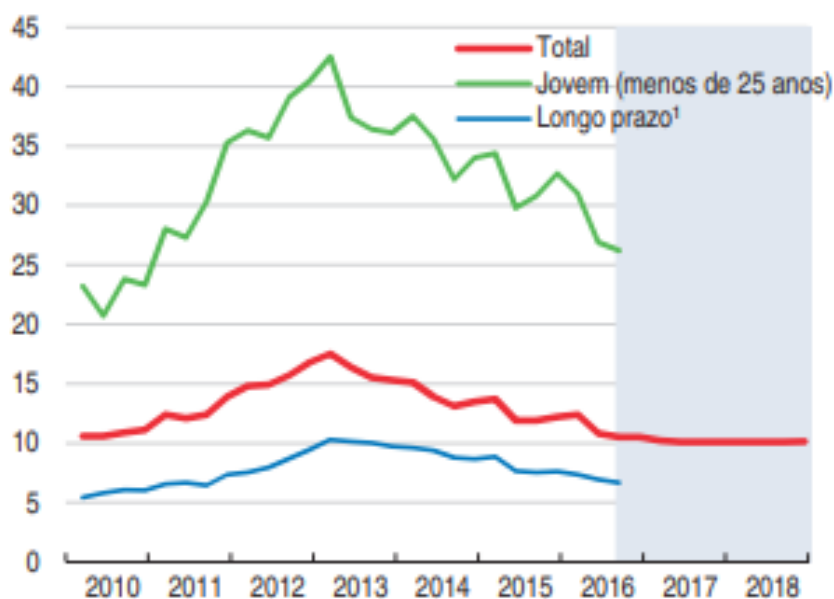
Tendo em conta dados disponibilizados nos Relatórios Económicos da OCDE de 2017<sup>12</sup>, Portugal tem vindo a apresentar resultados positivos no que toca à taxa de desemprego, sendo que esta tem vindo a diminuir. Fazendo uma análise ao gráfico que consta na Figura 3 é possível verificar que em 2016 a taxa de desemprego em Portugal, era de 10,5%, após ter alcançado valores próximos dos 18% em 2012 e 2013.

### **Figura 3 - Taxa de desemprego em Portugal, 2010-2018**

---

<sup>11</sup> Consultar <https://expresso.pt/economia/2019-03-25-Braco-direito-de-Lagarde-elogia-estabilidade-politica.-A-Europa-tem-de-aprender-com-Portugal#gs.2tjwb6>

<sup>12</sup> Consultar Comité de Revisão Económica e de Desenvolvimento da OCDE, Portugal, fevereiro 2017, <https://www.oecd.org/eco/surveys/Portugal-2017-OECD-economic-survey-overview-portuguese.pdf>



Fonte: OCDE (2016), OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database) e Banco de Portugal (2016), “Estatísticas Gerais”, BPstat (database), Relatório Económico OCDE, 2017, p. 21.

Contudo, a taxa de desemprego jovem (menos de 25 anos) continua a ser elevada, alcançando o valor de 26,1% em 2017. Desde 2013, a taxa de desemprego de longa duração tem registado uma diminuição, sendo que em 2017 era de 6,2%.

No que concerne à meta da EE 2020 para o abandono escolar precoce (diminuir para pelo menos 10%) esta ainda não foi atingida, tendo em conta que em 2017 Portugal tinha uma taxa de 12,6%, segundo dados disponibilizados pelo Observatório das Desigualdades<sup>13</sup>. Entre os homens, esta proporção atingia os 15,3% e entre as mulheres atingia os 9,7%. Estes valores fazem de Portugal um dos países com a maior taxa de abandono escolar precoce da UE, muito atrás de países que são membros mais recentes como a Croácia (3,1%), Eslovénia 4,3%) e Polónia (5,0%) (Figura 4). De forma a combater a elevada taxa de abandono escolar precoce, torna-se necessário reforçar o apoio individual de alunos que estejam em risco de repetir o ano e apostar na formação de professores, direcionando os recursos para o ensino básico e pré-escolar (OCDE, 2017, p. 21).

**Figura 4 - Taxa de abandono precoce de educação e formação, países da UE28, Islândia, Noruega e Suíça por sexo (2017)**

<sup>13</sup> Consultar Observatório das Desigualdades, 2018, <https://observatorio-das-desigualdades.com/2018/06/12/abandono-precoce-de-educacao-e-formacao/>

	Total	Homens	Mulheres
Malta	18,6	21,9	15,1
Espanha	18,3	21,8	14,5
Roménia	18,1	18,0	18,1
Islândia	17,8	22,5	12,7
Itália	14,0	16,6	11,2
Bulgária	12,7	12,0	13,5
<b>Portugal</b>	<b>12,6</b>	<b>15,3</b>	<b>9,7</b>
Hungria	12,5	12,0	13,0
Estónia	10,8	14,2	7,3
R. Unido	10,6	12,1	9,0
Noruega	10,4	12,8	7,9
Alemanha	10,1	11,1	9,0
Eslováquia	9,3	8,5	10,3
Bélgica	8,9	10,4	7,3
França	8,9	10,5	7,2
Dinamarca	8,8	11,3	6,2
Chipre	8,6	9,4	7,8
Letónia	8,6	12,0	5,0
Finlândia	8,2	9,5	6,9
Suécia	7,7	8,2	7,2
Áustria	7,4	9,0	5,8
Luxemburgo	7,3	9,8	4,6
Holanda	7,1	9,4	4,6
R. Checa	6,7	6,8	6,7
Grécia	6,0	7,1	4,9
Lituânia	5,4	7,0	-
Irlanda	5,1	6,2	3,9
Polónia	5,0	6,0	3,9
Suiça	4,5	5,0	3,9
Eslovénia	4,3	5,8	2,5
Croácia	3,1	3,8	2,2
UE28	10,6	12,1	8,9

Fonte: Observatório das Desigualdades, Abandono escolar precoce de educação e formação, 2018<sup>14</sup>.

No total, a percentagem de abandono escolar precoce, em 2017, na UE era de 10,6%.

Já na vertente do conforto habitacional, outra área importante para o combate à pobreza e à exclusão social, o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, feito pelo INE, salientava que as casas com falta de divisões habitáveis, sem casas de banho, escuras e sem espaço, estão na base do maior problema que afeta famílias com crianças, de entre os indivíduos que estão em risco de pobreza.

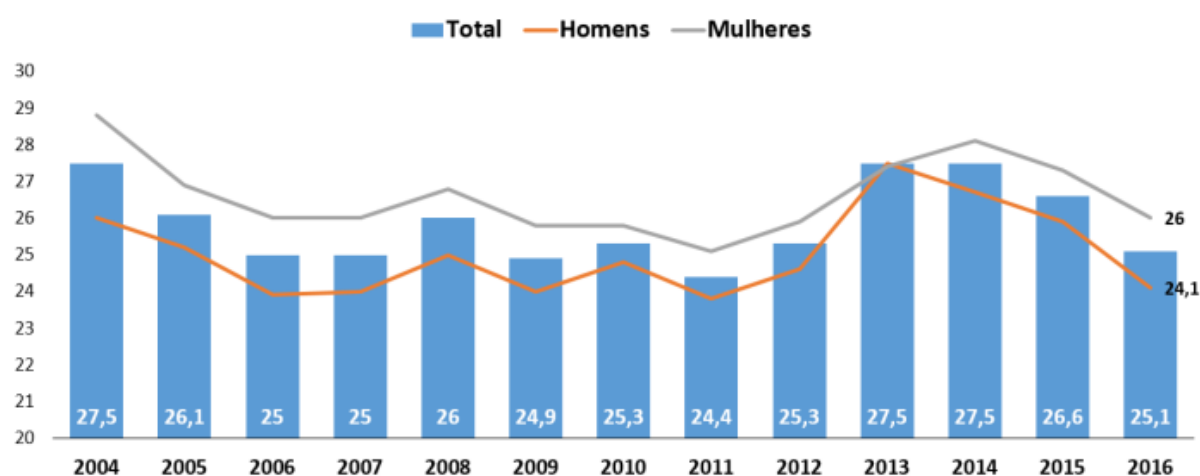
No que diz respeito à taxa de risco de pobreza, o grupo em maior risco de pobreza é o dos 0-17 anos, com uma percentagem de 22,4, em 2015. Os idosos (65 ou mais anos) são também um dos grupos em maior risco de pobreza em Portugal, apresentando uma taxa de

<sup>14</sup> Consultar <https://observatorio-das-desigualdades.com/2018/06/12/abandono-precoce-de-educacao-e-formacao/>

18,3%. Em 2016, a taxa de risco de pobreza era de 18,3%. Já em 2017, a taxa de risco de pobreza era de 18,3%, sendo que em 2018 este valor baixou 1%, sendo de 17,3% (Instituto Nacional de Estatística, 2019).

Em 2016, a população em risco de pobreza ou exclusão social residente em Portugal era de 25,1% tendo diminuído 1,5% em relação a 2015. Em 2017, a população residente em risco de pobreza ou exclusão social era de 23,3%, sendo que em 2018, esta percentagem baixou para 21,6% (Instituto Nacional de Estatística, 2019).

**Figura 5 - População residente em risco de pobreza ou exclusão social (%) por sexo, em Portugal, entre 2004 e 2016**



Fonte: INE (2017) Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, Observatório das Desigualdades (2017)

Quanto ao combate à pobreza e à exclusão social entre os idosos em Portugal, uma das medidas previstas para o Orçamento do Estado (OE) de 2018 diz respeito ao aumento extraordinário a 1,5 milhões de pensionistas que possuem rendimentos de pensões até 643,35€<sup>15</sup>. Os trabalhadores que trabalham por conta de outrem ou por conta própria têm direito a uma pensão que não garante um rendimento adequado às condições dos cidadãos, tendo em conta as elevadas taxas de pobreza que Portugal apresenta. Contudo, os custos elevados assim como o envelhecimento da população constituem ainda um obstáculo para a sustentabilidade orçamental. Daqui as políticas de envelhecimento ativo preconizadas pela Comissão Europeia e por diversos Estados-Membros.

Em relação aos cuidados de saúde, o Sistema Nacional de Saúde (SNS) tem vindo a progredir ao nível da eficiência, da sustentabilidade, do acesso e da sua qualidade. Este

<sup>15</sup> Consultar <https://observador.pt/2018/08/06/aumento-extraordinario-das-pensoes-chega-a-159-milhoes-de-pensionistas-esta-semana/>

sistema surge como a melhor opção no sentido de garantir o acesso de todos os cidadãos aos cuidados de saúde, assim como a valores de solidariedade social, de forma a reduzir as desigualdades e adaptando-se às necessidades dos cidadãos (Ministério da Saúde, 2018, p. 5). Deste modo, para o Ministério da Saúde, uma das soluções tem sido no sentido de o sistema ser mais sustentável e eficiente, como é o caso da centralização de processos de contratação pública ou de uma maior utilização de medicamentos genéricos (p. 62). No entanto, sabemos que na prática, estas soluções apontadas pelo Sistema Nacional de Saúde não têm contribuído, em grande escala, pois persistem problemas em relação aos cuidados de saúde.

No que concerne às metas para a redução da pobreza, Portugal tem vindo a trabalhar no sentido de as alcançar. O salário mínimo aumentou pelo terceiro ano consecutivo. Em janeiro de 2018, eram cerca de 650 mil<sup>16</sup> pessoas a receber o salário mínimo em Portugal (Eurostat, 2018). Porém, estes aumentos do salário mínimo, podem contribuir para um aumento da pobreza no trabalho, constituindo riscos para o emprego, nomeadamente para pessoas com poucas qualificações. Estes riscos ainda não são visíveis, contudo, não deixam de constituir um desafio.

Estratégia Europa 2020 contribui para o combate à pobreza e exclusão social no sentido em que são propostas pela Comissão estratégias para a redução tanto da pobreza como da exclusão social, sendo que cada Estado-membro adapta essas estratégias tendo em conta o seu contexto. Cabe a cada Estado-membro trabalhar no sentido de reduzir situações de pobreza e exclusão social.

---

<sup>16</sup> Consultar [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Minimum wages, January 2008 and January 2018 \(EUR per month and % 25\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Minimum_wages,_January_2008_and_January_2018_(EUR_per_month_and_%25).png)





## Capítulo 4 – O combate à pobreza e exclusão social no PO Madeira

Neste Capítulo 4, é abordado o combate à pobreza e exclusão social no Programa Operacional da Madeira. É analisado o Acordo de Parceria no ponto 4.1. No ponto 4.2 é apresentado o contexto da Madeira através de uma leitura a partir do diagnóstico do PO Madeira. Já no ponto 4.3 é analisada a execução do PO Madeira, tendo em conta os seus objetivos, indicadores, financiamento e públicos-alvo, assim como as informações obtidas nas entrevistas realizadas à gestão.

### 4.1. Análise do Acordo de Parceria

O Acordo de Parceria (AP) foi proposto por Portugal à Comissão Europeia, estando patentes os princípios de programação da EE 2020, assim como a política de desenvolvimento económico, social, ambiental e territorial que deve contribuir para o combate à pobreza e exclusão social. O AP abrange cinco fundos, que são: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP).

São várias as prioridades presentes neste AP. Dentro do que diz respeito ao emprego e à redução da pobreza e exclusão social, estas passam por:

- combate ao desemprego, nomeadamente entre os jovens, através da Iniciativa para o Emprego dos Jovens, melhorando a qualidade da educação e da formação, estabelecendo uma melhor correspondência com as necessidades do mercado de trabalho, alargando as qualificações e as competências dos trabalhadores no ativo e impedindo o abandono escolar precoce;
- redução da pobreza, através de um melhor acesso a serviços e de apoios à economia social.

(Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2014, p. 1)

A programação definida pelo AP tem em conta quatro domínios temáticos (competitividade e internacionalização; inclusão social e emprego; capital humano; sustentabilidade e eficiência no uso de recursos), sendo que a inclusão social e o emprego fazem parte destes domínios.

Os principais constituintes da programação do AP têm como base tanto os objetivos como as prioridades presentes na EE 2020, procurando promover uma política económica,

social, ambiental e territorial, e assim contribuir para um maior e melhor emprego. No AP estão presentes as prioridades de financiamento, bem como as atividades e os investimentos, de forma a contribuir para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

No AP estão estabelecidas diferentes metas para cada domínio. O principal objetivo, no que diz respeito à inclusão social e emprego, passa por trabalhar no sentido de criar uma sociedade inclusiva com altos níveis de empregabilidade, constituindo o emprego, as competências e o combate à pobreza, as principais prioridades. Outro dos objetivos da EE 2020 corresponde ao reforço da integração de pessoas em risco de pobreza e o combate à exclusão social.

No que concerne ao orçamento estipulado, o montante do FSE destinado aos Fundos Estruturais diz respeito a 41,2%, o que corresponde a 7,5 mil milhões de euros, sendo este um valor superior ao estipulado à priori no Acordo de Parceria a 17 de dezembro de 2013, 38,5%, contribuindo para atenuar as consequências provocadas pela crise económica. Já no que diz respeito ao montante do FSE para a inclusão social, este remonta a 1,6 mil milhões de euros, ou seja, 21,61% dos recursos do FSE (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2014, p. 2).

Os objetivos estratégicos presentes neste Acordo, para o domínio da inclusão social e do emprego, são os seguintes:

- aumentar as condições de empregabilidade (dos desempregados e dos menos qualificados) e estimular a criação líquida de emprego;
- ajustar as políticas ativas de emprego às necessidades dos territórios e dos grupos alvo e melhorar a capacidade de resposta destes serviços públicos;
- aumentar a inclusão ativa e a criação de emprego dos grupos vulneráveis;
- reforçar a cobertura e a qualidade dos serviços de apoio (sociais e de saúde), aumentando também as respostas de parcerias locais;
- reforçar o combate às discriminações com base no sexo, orientação sexual, origem étnica ou racial, religião, deficiência e idade.

(Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., p. 117)

Um dos maiores desafios encontrados no período de programação do AP prende-se com a necessidade de combater o desemprego, criando condições para o aumento do emprego, nos anos após a crise económica.

Outro constrangimento identificado diz respeito à forte segmentação do mercado de trabalho “(...) entre um segmento mais qualificado, tendencialmente, com maiores condições de empregabilidade e qualidade do emprego e um segmento menos qualificado ou com qualificações desajustadas às necessidades do tecido produtivo (...)” (Agência para o

Desenvolvimento e Coesão, p. i) constituindo um risco aumentado para o desemprego estrutural e o acesso a empregos precários.

Dentro dos resultados esperados, no que diz respeito ao crescimento inclusivo, estes passam por uma taxa de emprego da população entre os 20 e os 64 anos de 75% (65,6% em 2013) e ainda uma redução do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social para menos de 200 mil (menos 92 mil em 2013) (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2014a, p. 8<sup>17</sup>).

Tendo em conta este cenário no que diz respeito aos elevados níveis de pobreza, exclusão social e desemprego, a Comissão Europeia aponta algumas políticas, de cariz preventivo e/ou de intervenção precoce e políticas reparadoras e/ou de ativação. Torna-se necessário possuir uma estratégia que apresente uma articulação das políticas setoriais, em colaboração com parcerias locais, tendo em conta uma abordagem territorializada e multifacetada de intervenção social, com base nas duas vertentes, referidas e que são de atuação complementar.

As políticas preventivas e/ou de intervenção precoce, são como o próprio nome indica, de prevenção. Têm como principal objetivo prevenir o aumento e agravamento dos constrangimentos, atuando de forma precoce, visando oferecer melhores condições no que respeita ao acesso à saúde, à qualificação e ao emprego, bem como ao apoio social e cultural. Ou seja,

Estas políticas incluem dimensões como a criação de mais e melhores condições de acesso a bens e serviços de qualidade, o combate ao insucesso e à saída precoce da educação e formação, a promoção da empregabilidade, o apoio às transições entre o sistema de educação e formação e o mercado de trabalho, a promoção da mobilidade laboral setorial e geográfica (...).

(Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2014, p. 38)

Já as políticas reparadoras e/ou de ativação têm o papel de corrigir os problemas que já existem, garantindo os recursos mínimos, como são o aumento do rendimento das famílias e uma melhor proteção social, por forma a satisfazer as necessidades básicas. Estas políticas devem estar em articulação com as políticas preventivas e/ou de intervenção precoce. “Neste âmbito, é importante o aprofundamento do trabalho de parceria entre as instituições responsáveis pelas políticas de solidariedade e as que têm responsabilidades, essencialmente, ao nível das políticas de emprego, educação, formação e saúde” (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2014, p. 4).

---

<sup>17</sup> Consultar [https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/portugal2020objetivos\\_desafios\\_19\\_dez\\_14.pdf](https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/portugal2020objetivos_desafios_19_dez_14.pdf)

Por forma a ultrapassar estes constrangimentos torna-se necessário recorrer a intervenções de política pública a vários níveis, mas interligadas entre si. Assim, o PO ISE preconiza:

Garantia do acesso a recursos mínimos e satisfação de necessidades básicas, ao reforço da intervenção precoce em áreas como a saúde e a educação, em particular junto das crianças; à facilitação do acesso dos grupos mais vulneráveis ao mercado de trabalho e/ou a atividades socialmente úteis, por via do desenvolvimento de respostas integradas no domínio das medidas ativas de emprego; à promoção de oportunidades de alojamento a indivíduos e famílias de baixos rendimentos; à promoção da autonomia das pessoas em situação de vulnerabilidade social, por via da capacitação e promoção de competências pessoais e coletivas; e a consolidação e qualificação da rede institucional e de respostas sociais, segundo a lógica de serviços de proximidade.

(Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2014, p. 15)

Assim sendo, as intervenções de política pública para o combate à pobreza e exclusão social, devem possuir um carácter transversal, tendo em conta que as várias áreas setoriais de política pública devem estar interligadas tal como é apontado no PO ISE:

a incorporação de um modelo de governação multinível, que incentive a dinamização da rede solidária nacional, valorizando a cooperação entre a Administração Pública, as empresas e o setor não lucrativo; a qualificação do quadro institucional, reconhecendo a diversidade das competências e recursos dos atores envolvidos.

(Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2014, p. 15)

A Figura 7 sintetiza o contributo dos instrumentos das políticas públicas, na redução dos constrangimentos identificados em cada domínio.

**Figura 6 - Articulação entre os instrumentos de política pública a financiar pelos FEEI e os principais constrangimentos no domínio da Inclusão Social e Emprego**

Principais domínios de constrangimento Tipos de instrumentos de política	Nível de desemprego e, em particular, do desemprego estrutural	Segmentação do mercado de trabalho	Níveis de pobreza monetária e de exclusão social
Desenvolvimento das competências (certificadas) dos ativos para o mercado de trabalho	++	++	++
Apoios à transição/ inserção/ manutenção no mercado de trabalho	++	+	++
Consolidação e qualificação da rede de equipamentos e serviços coletivos	+		++
Intervenções em territórios fragilizados e/ou junto de grupos vulneráveis	+		++
Promoção da igualdade de género, não discriminação e acessibilidade (ações específicas)	+	+	++

Legenda: + a ++ - intensidade da articulação

Fonte: Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2014, p. 39.

O AP diz que Portugal, a nível do combate à pobreza e exclusão social, tem vindo a adotar comportamentos mais inclusivos, sobretudo no que toca à distribuição de rendimentos de forma mais equilibrada, por via de transferências sociais e impostos, um mercado de trabalho integrador e sustentável, assim como uma educação mais inclusiva, um melhor sistema de proteção social de forma a atender às necessidades sociais. Porém, tanto a pobreza como a exclusão social, estão ainda muito presentes na nossa sociedade, sendo associados a causas de ordem estrutural da sociedade portuguesa, ou por outro lado, a motivos conjunturais como o impacto da crise económica e financeira, que motivam uma intervenção mais integrada. Apesar de, no AP constar que Portugal tem vindo a adotar comportamentos mais inclusivos, sabemos que persistem elevados níveis de desemprego, que por vezes, resultam num desemprego de longa duração, sendo necessário haver uma reinserção destes desempregados no mercado de trabalho e uma aposta nas políticas de empregabilidade. Também o facto de haver um grande número de pessoas a receber subsídios sociais acaba por afastá-las do mercado de trabalho, ficando estas em desvantagem.

Importa assim “(...) por um lado, o reforço de um conjunto de medidas e programas sociais cruciais no combate às formas de pobreza e exclusão mais severas e duradouras, e, por outro, uma intervenção sobre os fenómenos de pobreza acentuados pela crise económica e financeira (...)” (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2014, p. 41)

Uma vez mais, a economia social assume um papel importante como promotora da intervenção social e capaz de gerar riqueza nos objetivos definidos para o emprego e de combate à exclusão social. Ou seja, torna-se fundamental apostar na economia social por forma a que esta responda aos desafios presentes na coesão social e no combate ao desemprego.

O potencial de inovação e de empreendedorismo social de que muitas organizações da economia social se revelam portadoras, tanto nas principais áreas urbanas mais dinâmicas como nas regiões de baixa densidade do interior, são cruciais para fazer face aos desafios da coesão social e do emprego no conjunto do território nacional.

(Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2014, p. 16)

É necessário apostar em políticas de promoção da empregabilidade e de criação de emprego de forma a combater as elevadas taxas de desemprego que Portugal possui.

Estas políticas contribuem também para uma melhoria do capital humano e devem ter em conta os seguintes objetivos, no período de programação: forte aposta na formação profissional dos jovens, direcionada para bons níveis de empregabilidade; “promoção do investimento na aprendizagem ao longo da vida de forma a dotar os adultos (em particular os desempregados) de novas competências mais apropriadas ao padrão produtivo em que muitas empresas se especializam, designadamente apostando na reconversão dos desempregados de longa duração de natureza transversal” (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2014, p. 16); melhoria do mercado de trabalho, a fim de haver uma melhor reinserção dos desempregados de longa duração; reforço das políticas de empregabilidade, sobretudo as de proximidade, em parceria com as instituições e autarquias locais.

Ainda no âmbito do trabalho, uma das metas do Portugal 2020 consiste em ‘aumentar a taxa de emprego para 75% da população entre os 20 e os 64 anos, até 2020’. De acordo com as informações presentes no Relatório Intercalar do Acordo de Parceria (2017) é possível saber que a taxa de emprego registou uma evolução negativa aquando da crise económica, atingindo 64,5% em 2013. No entanto, já se observou uma inversão desta situação, sendo que a taxa de emprego, em 2014, era de 67,6% e em 2018, a taxa de desemprego foi de 7,0% tendo diminuído 1,9 pontos percentuais em relação a 2017. Havia 365,9 mil pessoas desempregadas em 2018<sup>18</sup>, diminuindo 20,9% (96,9 mil) em relação a 2017. Já em janeiro de 2019<sup>19</sup>, a taxa de desemprego foi de 6,6%, voltando a registar uma diminuição.

---

<sup>18</sup> Consultar

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=315406095&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=315406095&DESTAQUESmodo=2)

No que diz respeito ao objetivo ‘reduzir o número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 200 mil pessoas tendo como ano de referência 2008’, este também registou um afastamento da meta no período da crise, segundo o Relatório Intercalar do Acordo de Parceria (2017). No entanto, Portugal não tem caminhado para a meta de 2020, quando comparamos a taxa da população em risco de pobreza ou exclusão social de 2008 e 2017<sup>20</sup>. A população residente em Portugal em risco de pobreza ou exclusão social em 2008 era de 26%, sendo que em 2017 era de 23,3%. Ou seja, Portugal apenas diminuiu 2,7% da taxa da população em risco de pobreza ou exclusão social, ficando assim, afastado da meta estipulada na EE 2020.

#### 4.2. O contexto da Madeira – leitura a partir do diagnóstico estratégico do PO Madeira

No momento em que se iniciou o período de programação 2014-2020, a Região encontrava-se numa situação delicada a vários níveis - financeiro, social e económico - causada pela crise económica em que o país se encontrava, sendo agravada pelas particularidades da ultraperifricidade. Como consequência da crise económica de 2008 e dos ajustes a que a economia portuguesa e madeirense estavam sujeitas para ter acesso ao Fundo Europeu de Estabilização Financeira (FEEF) através de Portugal, a implementação dos mecanismos da Política de Coesão sofreram profundas alterações.

Neste sentido, a Região situa-se numa posição aquém do desempenho atual do País e encontra-se afastada das metas de referência estipuladas para o horizonte 2020. No quarto trimestre de 2013, a Região apresentava uma taxa de desemprego de 17,2%, sendo que a proporção de pessoas com 25 anos ou mais inscritas no Instituto de Emprego da Madeira era de 85,9%, do total dos desempregados registados (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 33). Já em relação à taxa de risco de pobreza, a RAM apresentava um valor de 21,6% em 2014 (Direção Regional de Estatística da Madeira [DREM]), 2014, p. 5). Dada esta

---

<sup>19</sup> Consultar [https://ec.europa.eu/eurostat/web/rss/Portugal\\_pt](https://ec.europa.eu/eurostat/web/rss/Portugal_pt)

<sup>20</sup> Consultar [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020\\_50&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=en)

situação, a Região teve de criar mecanismos<sup>21</sup> de inovação estratégica a fim de acelerar o ritmo de desenvolvimento nos anos seguintes.

O eixo prioritário *Promover a inclusão social e combater a pobreza*, enquadrado no Objetivo Temático 8 (OT), reconhece algumas ações com enfoque na inclusão ativa de populações menos favorecidas, com o objetivo de melhorar as respostas sociais perante estes grupos mais vulneráveis ou em risco de exclusão, apoiando a regeneração física, económica e social das zonas urbanas e rurais desfavorecidas, indo de encontro aos objetivos da EE 2020 para o combate à pobreza e exclusão social.

Desta forma, recorreremos à análise SWOT, abaixo apresentada, relacionada com o Eixo Prioritário 8, sendo possível constatar quais os seus pontos fortes, pontos fracos, assim como as oportunidades e ameaças.

**Figura 7 - Análise SWOT do EP8 - Promover a Inclusão Social e Combater a Pobreza**

<b>Pontos fortes</b>	<b>Pontos fracos</b>
Crescimento da taxa de escolarização e conclusão do Ensino Secundário (cerca de 51%, em 2011) fortemente associado ao investimento na expansão da oferta dos Cursos de Dupla Certificação;	Níveis de habilitação da população ativa marcada por um baixo nível educacional e reduzido peso dos diplomados com o Ensino Superior;
Melhoria dos indicadores de qualificação dos trabalhadores centrada no aumento do peso dos quadros superiores e dos quadros médios;	Taxa de retenção e desistência no Ensino Básico superior à média nacional, sinalizando a importância de continuar a investir na qualidade do ensino e na prevenção do abandono escolar precoce;
Adoção do Plano Regional de Emprego 2012-2020 e do Programa Regional para a Intervenção Social 2012-2015 que contribuem para enquadrar as estratégias regionais de Emprego e Inclusão Social e contemplam a identificação de medidas e ações consideradas na programação nas Prioridades de Investimento selecionadas no PO RAM 2014-2020.	Evolução muito negativa do emprego nos últimos anos refletindo a intensidade do ajustamento, sobretudo na construção, nas indústrias transformadoras, nas atividades imobiliárias e no alojamento, restauração e similares;
	Crescimento do número de trabalhadores a receber o salário mínimo, a um ritmo três vezes superior à média nacional.
<b>Oportunidades</b>	<b>Ameaças</b>
Ativação de instrumentos de intervenção	Agravamento das situações de

<sup>21</sup> “Para sucesso da estratégia nacional de competitividade e coesão, pretende-se focalizar os esforços de aumento da competitividade com base na diferenciação das estratégias regionais, o que é sobremaneira relevante no caso da RAM dadas as suas especificidades (com realce para a ultraperifricidade) e a respetiva trajetória anterior, bastante diferenciada da trajetória do País” (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 28).



existentes e outros a criar, nas vertentes da reconversão profissional de ativos desempregados, da dinamização de experiências de empreendedorismo social e local e da integração socioeconómica de grupos em situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho;	desfavorecimento face ao mercado de trabalho com alastramento dos focos de pobreza e marginalidade a novas áreas urbanas e também em freguesias do interior;
Envolvimento das Organizações da Economia Social na dinamização de oportunidades de emprego e de inserção profissional.	Erosão acentuada das capacidades de resposta das IPSS, Centros Paroquiais e Casas do Povo por redução do financiamento público (comunitário e regional) e por menor disponibilidade do parceria e mecenato social das empresas e instituições.

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 18.

Feita uma leitura à análise SWOT referente ao Eixo Prioritário 8, é possível verificar que, de uma forma geral, existem mais pontos fracos do que fortes.

Um dos pontos fracos diz respeito aos baixos níveis de escolaridade que a Região apresenta, assim como são poucas as pessoas que possuem um curso superior. A isto juntam-se os elevados níveis de abandono e insucesso escolar. Em 2016, a RAM apresentava uma taxa de abandono escolar de 23,6% sendo esta uma percentagem muito superior à média nacional, de 10,6%. Neste sentido, importa criar ações de intervenção para diminuir a taxa de abandono escolar ou criar mecanismos que motivem os jovens a completar a escolaridade.

Outro dos pontos fracos, prende-se com a elevada taxa de desemprego que a Região apresenta. Estes elevados níveis de desemprego são devidos a pela reestruturação das atividades económicas. Sabemos que até 2014, a Região possuía sistematicamente taxas de desemprego superiores à média nacional, característica que se manteve nos anos seguintes. Em 2016, a taxa de desemprego na Região era de 14,7% sendo superior à média nacional (12,2%). Já em 2017, a taxa de desemprego da Região era de 10,4%, sendo que a taxa de desemprego no país era de 8,9% (Direção Regional de Estatística da Madeira<sup>22</sup>, 2018). Em 2018, a Região possuía uma taxa de desemprego de 8,8%, sendo que a taxa de Portugal era de 7,0%.

<sup>22</sup> Consultar <https://estatistica.madeira.gov.pt/download-now/social/merctrab-pt/merctrab-ie-pt/merctrab-ie-noticias-pt/1546-07-02-2018-taxa-de-desemprego-na-ram-fixou-se-em-8-9-no-4-trimestre-e-em-10-4-no-ano-de-2017.html>

Neste sentido, o Documento de Orientação Estratégica Regional, datado de 2013, definia um conjunto de objetivos que a Região devia adotar na sua política ativa de emprego, para responder às necessidades da população. Os objetivos são:

- Incrementar os mecanismos de transição dos jovens entre a escola e a vida ativa, investindo no reforço da orientação vocacional e na realização de estágios profissionais dirigidos a jovens com qualificações intermédias e superiores;
- Incentivar a contratação de pessoas de grupos em risco especialmente acrescido de desemprego e de desemprego prolongado;
- Manter o apoio à criação do próprio emprego por parte dos desempregados;
- Promover apoios à absorção de recursos humanos avançados nas empresas, em articulação com a criação de unidades empresariais de I&D.

(Instituto de Desenvolvimento Regional, 2013, p. 36)

Tomando em consideração os elevados níveis de desemprego que a Região apresenta, sabemos que deveria haver uma adoção de estratégias e políticas que contribuam para a redução da elevada taxa de desemprego, bem como o elevado número de pessoas a receber o salário mínimo. A Região deveria também, apostar no acompanhamento dos jovens na transição entre a escola e a vida ativa, por forma a ingressarem no mercado de trabalho, assim como haver um acompanhamento adequado aos jovens por forma a contribuir para diminuir o insucesso e abandono escolar precoce ou criar alternativas para que estes concluam os seus estudos. É fundamental apoiar os jovens, de forma a aumentar o número de diplomados.

Sabemos que várias escolas da Região possuem, como alternativa, cursos profissionais, com uma componente mais prática, incentivando alguns jovens para que estes concluam os seus estudos. Aqui, tanto as juntas de freguesia como as câmaras municipais, possuem um importante papel na formação dos jovens. A Junta de Freguesia de Câmara de Lobos promove alguns programas direcionados para a formação dos jovens, visando a ocupação saudável dos tempos livres dos jovens residentes em Câmara de Lobos. Várias câmaras municipais como forma de incentivo e ajuda financeira, atribuem bolsas de estudo aos jovens com mais dificuldades económicas e que queiram ingressar no ensino superior.

A Região possui ainda um elevado número de trabalhadores a receber o salário mínimo, sendo três vezes superior à média nacional. A RAM é a NUT II portuguesa, destacando-se a nível nacional, onde os rendimentos provenientes do trabalho têm um maior peso no rendimento das famílias (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 161). Em 2007, a RAM era a Região com o menor valor percentual de trabalhadores a receber o salário mínimo. Em 2009, a taxa de risco de pobreza, tendo em conta o rendimento monetário, era de 18,8% (p. 161). Contudo, esta situação inverteu-se, quando comparada com os dados de 2016.

Além disto, tendo em conta estes indicadores, e o que é apontado como “ameaça”, estes elevados níveis de desemprego, abandono e insucesso escolar, bem como um grande número de pessoas a receber o salário mínimo, irá contribuir para aumentar as situações de desfavorecimento face ao mercado de trabalho. Consequentemente, os níveis de pobreza e exclusão social irão aumentar. Tendo em conta o aumento destas situações estima-se que existirá uma falta de capacidade de resposta por parte das IPSS, Centros Paroquiais bem como das Casas do Povo para auxiliar as pessoas mais carenciadas.

No entanto, o Eixo Prioritário 8 apresenta também pontos fortes, assim como oportunidades.

A Região apostou em Cursos de Dupla Certificação<sup>23</sup>, assistindo-se a um crescimento da taxa de escolaridade e a um maior número de pessoas a concluir o Ensino Secundário, sendo que os jovens devem permanecer no sistema educativo até aos 18 anos, cumprindo a escolaridade obrigatória de 12 anos (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 18).

Tendo em conta os elevados níveis de desemprego apresentados pela Região, foi adotado um Plano Regional de Emprego para o período 2012-2020, assim como um Programa Regional para a Intervenção Social no período de 2012-2015, contribuindo para enquadrar as estratégias regionais referentes ao Emprego e à Inclusão Social, considerando as medidas e ações patentes no PO RAM 2014-2020 (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 18).

Dentro das oportunidades, estão previstas ações de intervenção para o combate ao desemprego, apostando no empreendedorismo, assim como na dinamização da economia local de forma a gerar emprego, sobretudo em territórios que sofrem de exclusão social, levando a uma integração socioeconómica por parte de grupos sociais mais vulneráveis. A redução do desemprego irá contribuir, por sua vez, para diminuir as situações de pobreza e exclusão social. No caso de estudo desta dissertação – o Bairro da Palmeira situado na freguesia e concelho de Câmara de Lobos – é possível encontrar exemplos destas ações de intervenção. Na área de entrada do bairro, encontra-se planeado um espaço onde serão disponibilizados cerca de quatro espaços não habitacionais com o objetivo de instalar pequenos comércios, atividades artesanais e/ou prestação de serviços de iniciativa local, que será denominado de ‘Núcleo de Serviços’, com vista a materializar as iniciativas de empreendedorismo apresentadas pelos residentes do bairro, sendo apoiados pelos vários

---

<sup>23</sup> Segundo o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) um Curso de Dupla Certificação é “um curso que confere, em simultâneo, uma certificação escolar e uma qualificação profissional”. Consultar <https://bdfaq.iefp.pt/index.php?action=artikel&cat=75&id=799&artlang=pt>

parceiros envolvidos, de forma a colocarem em prática os projetos apresentados pelos residentes (Investimentos Habitacionais da Madeira, 2015, p. 3).

#### 4.3. A execução do PO Madeira – objetivos, indicadores, financiamento e públicos-alvo; entrevistas à gestão e análise da execução

A distribuição dos fundos do PO Madeira 2014-2020, como são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e a dotação referente às Regiões Ultraperiféricas (RUP), está relacionada com

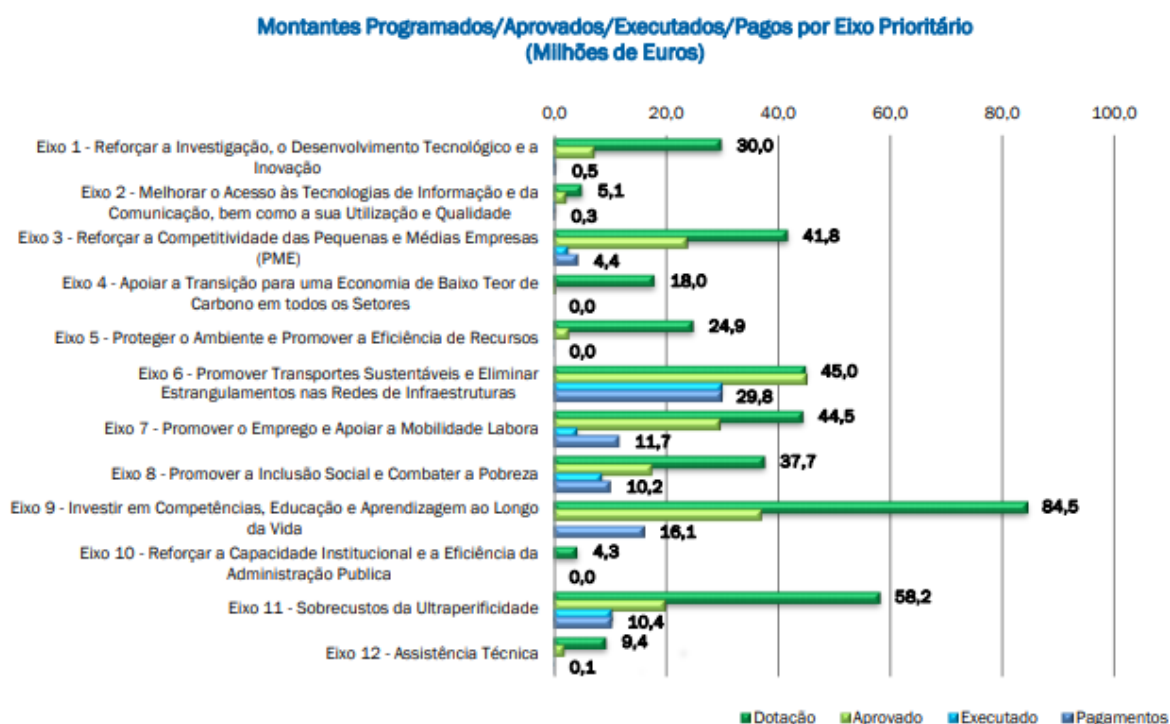
as prioridades de desenvolvimento da Região; as prioridades de desenvolvimento nacionais e os compromissos de negociação com a Comissão Europeia, traduzidos no texto final do Acordo de Parceria; a distância relativa da Região em relação às médias europeias e médias nacionais e às metas estabelecidas para os principais objetivos da Estratégia Europa 2020.

(Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 37)

O PO RAM 2014-2020 mobilizou cerca de 403 milhões de euros de financiamento comunitário. Por parte do FEDER, a dotação financeira previa 216 milhões de euros, o que corresponde a 54% do total, ao passo que a dotação financeira do FSE é de 126 milhões de euros, correspondendo a uma percentagem de 32%.

Através de uma análise feita ao gráfico que consta na Figura 9, é possível verificar que o FSE teve algum destaque no EP 8 – Promover a inclusão social e combater a pobreza, com 19% do valor. A dotação financeira global para este Eixo Prioritário (EP) específico era de 34,53 milhões de euros, correspondendo a 92% da dotação financeira disponível neste EP.

**Figura 8 - Montantes programados/aprovados/executados/pagos por Eixo Prioritário, em Milhões de Euros, em 2017**



Fonte: Boletim Trimestral, Fundos Estruturais e de Investimento na RAM, 1º Trimestre de 2017, n.º 1, p. 3.

Fazendo uma análise ao Relatório de Execução do PO RAM 2014-2020, do ano de 2016, constatamos que o EP 8 teve um arranque um pouco tardio, sendo que só em 2016 estavam criadas as condições necessárias para avançar, assim como a conceção de regulamentação específica e aprovação de critérios de seleção. Foram apresentadas cinco candidaturas, mas apenas quatro foram aprovadas (1 FEDER e 3 FSE). A dotação financeira aprovada por parte do FEDER foi de 780.000€ (1.805.471€ de Custo Elegível), possuindo uma taxa de compromisso<sup>24</sup> de 5% perante o programado (16.260.000€). Já o FSE aprovou 12.120.836€ (14.259.807€ de Custo Elegível), tendo uma taxa de compromisso de 57% face ao programado (21.410.000€) (Autoridade de Gestão [AG], 2016, p. 12).

<sup>24</sup> A taxa de compromisso é a relação entre os fundos associados a candidaturas aprovadas e os fundos disponíveis em cada programa.

No entanto, no ano de 2018, o FSE era o único a apresentar execução, com 8.600.602€, correspondendo este valor a uma taxa de execução<sup>25</sup> de 39%, apresentando na PI 9.b.1, 3.167 desempregados abrangidos, incluindo desempregados de longa duração, mais homens (1964, ou seja, 62,0%) do que mulheres (1203, ou seja, 38%).

No que diz respeito aos pagamentos, o FSE possuía um valor de 10.179.450€, apresentando uma taxa de pagamentos no valor de 48%.

A tardia definição de regulamentação aplicável, nomeadamente a nível do FSE, assim como no desenvolvimento e implementação do Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu (SIIFSE), trouxe atrasos na execução da regulamentação (Autoridade de Gestão, 2016, p. 12).

Dentro dos resultados alcançados no ano de 2018, tendo em conta os objetivos do Programa, sabemos que no EP 8 foram cerca de 3,167 os desempregados abrangidos incluindo desempregados de longa duração, dos quais 425 são homens e 531 são mulheres.

Após a realização da entrevista, a 29 de agosto de 2018, à Presidente do Conselho Diretivo do Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM e Autoridade de Gestão do PO RAM 2014-2020, Dr.<sup>a</sup> Emília Alves, foi possível obter algumas informações que permitem compreender em que estado de execução e desenvolvimento se encontrava o PO Madeira 2014-2020, através da análise das taxas de execução, compromisso e pagamentos. Tendo em conta os indicadores financeiros do PO Madeira, a dotação financeira total diz respeito a 401,226 milhões de euros. Consta na Figura 10 a programação financeira por parte do FSE e do FEDER, assim como as suas taxas de compromisso, taxa de execução e taxa de pagamentos.

**Figura 9 - Resumo da situação dos Fundos Comunitários no PO RAM 2014-2020**

	<b>Programação financeira</b>	<b>Taxa de compromisso</b>	<b>Taxa de execução</b>	<b>Taxa de pagamentos</b>
<b>FEDER</b>	274,338 M€	69%	31%	33%
<b>FSE</b>	126,888 M€	80%	39%	49%

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM, Boletim Trimestral, Fundos Europeus Estruturais e de Investimento na RAM, 2º Trimestre 2018, p. 2.

Segundo a Autoridade de Gestão a taxa de compromisso é muito elevada, tanto do FSE como do FEDER, tendo em conta que a taxa de execução até ao final do ano de 2018

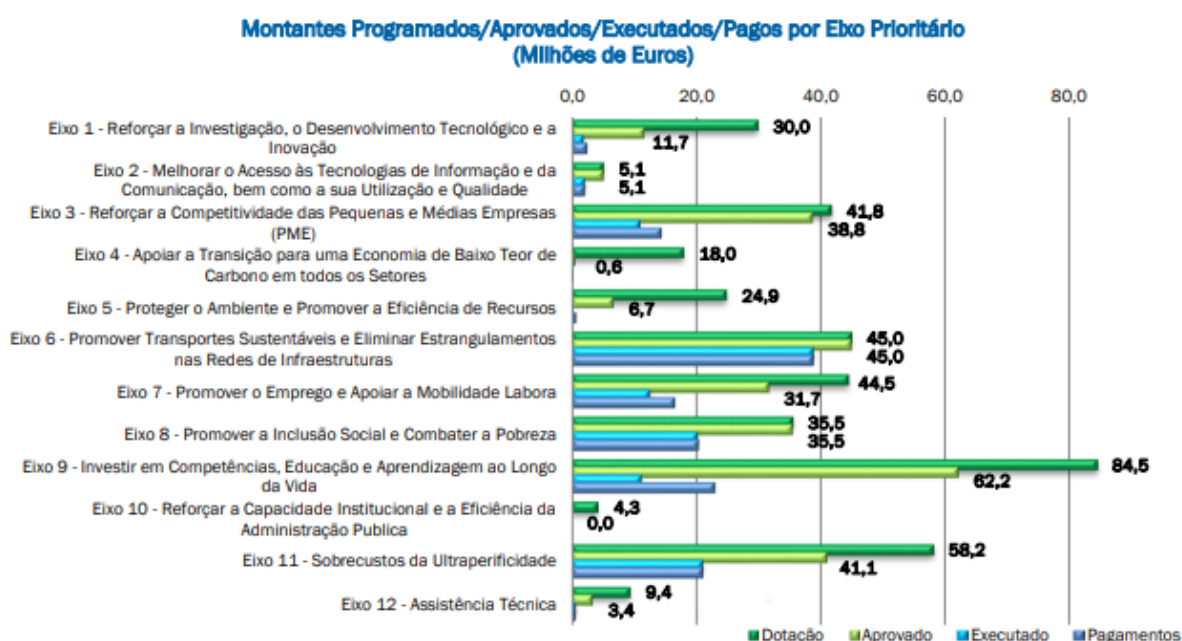
<sup>25</sup> A taxa de execução corresponde à “relação entre despesa efetivamente realizada e despesa programada relativa a um dado ano ou período de tempo” QREN. Consultar <http://www.qren.pt/np4/3097.html>

deveria estar mais elevada, sendo que o período de programação termina no prazo de cerca de dois anos.

O PO Madeira assume uma taxa de compromisso no Portugal 2020 (PT 2020) de 72%, estando ligeiramente acima da taxa média fixada pelo PT 2020, que é de 68%. No que concerne à taxa de execução financeira do PT 2020, o PO Madeira encontra-se, mais uma vez, acima da média fixada (26%), sendo esta de 34%.

Tendo em conta o Eixo Prioritário 8 – Promover a inclusão social e combater a pobreza, a dotação financeira prevista rondava os 35,5 milhões de euros sendo que este valor também foi aprovado. Assim, até ao segundo trimestre de 2018 foram executados 20 milhões de euros. Na Figura 11 é possível ver os montantes programados/aprovados/executados/pagos por Eixo Prioritário, em milhões de euros, até ao segundo trimestre de 2018.

**Figura 10 - Montantes programados/aprovados/executados/pagos por Eixo Prioritário, em Milhões de Euros, em 2018**



Fonte: Boletim Trimestral, Fundos Europeus Estruturais e de Investimento na RAM, 2º Trimestre de 2018, n.º6, p. 3.

A Presidente do Conselho Diretivo do IDR considera que os objetivos específicos da PI (Prioridade de Investimento) foram alcançados e, por sua vez eficazes, tendo em conta que as verbas afetas a esta PI estão neste momento comprometidas (taxa de compromisso) na íntegra a nível financeiro.

No entanto, a Presidente diz que, apesar do PO RAM apresentar médias superiores às médias do PT 2020, tanto na sua taxa de compromisso como na taxa de execução financeira,

ainda é necessário reunir esforços, por parte das entidades, no sentido de alcançar as metas previstas e cumprir com os objetivos estipulados. No que diz respeito à inclusão social, ainda há muito por fazer, tendo em conta as dificuldades que a Região apresenta, como são as elevadas taxas de pobreza e exclusão social, o insucesso e abandono escolar acima da média nacional, bem como os elevados níveis de desemprego.

Desta forma, sabemos que é necessário dar mais importância e investir em estratégias que reduzam a exclusão social e a pobreza, assim como o desemprego. É necessário investir na formação e educação da população, por forma a diminuir situações de exclusão social facilitando a entrada no mercado de trabalho, e reduzindo, simultaneamente, situações de pobreza. Apesar de algumas entidades, como são os Investimentos Habitacionais da Madeira apresentarem já alguns projetos que incidem sobre a inclusão social, os valores que a Região apresenta ao nível da exclusão social, do abandono escolar precoce, do desemprego, bem como da pobreza, são ainda elevados.

O Eixo Prioritário 8 (EP) – Promover a inclusão social e combater a pobreza “(...) surge em lugar relevante nas prioridades de afetação financeira com 9,3%, seguindo a prioridade atribuída a nível nacional contra uma afetação de 12,4% do FEDER e FSE a nível nacional” (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 37). Este destaque surge como consequência da situação de precariedade e pobreza patente na Região, após a crise económica que se iniciou em 2008, e também pela falta de medidas no âmbito da inclusão social relativamente a grupos mais vulneráveis perante o mercado de trabalho e de medidas para o emprego.

A lista de beneficiários conta com entidades tanto públicas como privadas, em que a primeira está a cargo do Instituto de Desenvolvimento Regional, IP RAM, e a segunda diz respeito ao Instituto de Desenvolvimento Empresarial, IP RAM. Na Figura 11 consta a lista de projetos aprovados, apoiados pelo Madeira 2014-2020, relativo ao Eixo Prioritário 8.

Desta forma, foram aprovados 12 projetos dentro do Eixo Prioritário 8, para uma inclusão ativa, nomeadamente com vista a promover a igualdade de oportunidades e a participação ativa, assim como uma melhor empregabilidade, no âmbito da qualificação de pessoas com deficiência e/ou incapacidade; programas ocupacionais; vida e trabalho; empresas de inserção; melhoria das infraestruturas sociais; adaptação de instrumentos e novos equipamentos de saúde relacionados com cuidados primários, cuidados hospitalares e novas valências de intervenção; melhoria das infraestruturas sociais, instrumentos financeiros – RU



– Regeneração socioeconómica e física de comunidades e zonas desfavorecidas; e ações integradas de reabilitação urbana com fins sociais. Estes projetos são financiados tanto pelo FSE como pelo FEDER, demonstrado no Quadro 1.

**Quadro 1 - Lista de projetos aprovados no Eixo Prioritário 8**

<b>Tipologia de Operação</b>	<b>Nome do beneficiário</b>	<b>Nome da Operação</b>	<b>Despesas elegíveis totais aprovadas</b>	<b>Fundo aprovado</b>	<b>Taxa de cofinanciamento do Eixo do PO</b>
Qualificação de pessoas com deficiência e/ou incapacidade	Secretaria Regional da Educação	Qualificação de pessoas com deficiência e/ou incapacidade	294,500,00	250,325,00	85,00%
Qualificação de pessoas com deficiência e/ou incapacidade	Secretaria Regional da Educação	Qualificação de pessoas com deficiência e/ou incapacidade	210,289,85	178,746,38	85,00%
Programas ocupacionais	Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM	Programas Ocupacionais	13293059,13	11299100,26	85,00%
Vida e Trabalho	Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM	Vida e Trabalho	310321,83	236773,55	85%
Empresas de Inserção	Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM	Empresas de Inserção	656425,73	557961,87	85%
Programas Ocupacionais	Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM	Programas Ocupacionais	9814784,44	8342566,77	85%
Melhoria das infraestruturas sociais	Secretaria Regional dos equipamentos e infraestruturas	Centro de Apoio à Deficiência Motora	5526580,82	4697593,70	85%
Melhoria das infraestruturas sociais	Santa Casa da Misericórdia da Calheta	Remodelação e Ampliação do Lar Nossa Senhora da Estrela	2715010,00	230758,68	85%
Adaptação de infraestruturas e novos	Serviço de Saúde da Região	Aquisição e instalação de equipamentos	700000,00	595000,00	85%

equipamentos de saúde relacionados com cuidados primários, cuidados hospitalares e novas valências de intervenção	Autónoma da Madeira, E.P.E.	para o Centro do Rastreio do Cancro da Mama			
Melhoria das infraestruturas de saúde	Santa Casa da Misericórdia da Calheta	Centro de Saúde da Calheta – Remodelação/Ampliação	3206967,56	2725922,43	85%
Instrumentos financeiros – RU – Regeneração socioeconómica e física de comunidades e zonas desfavorecidas	Estrutura de Gestão do IFRRU 2020 Instrumento Financeiros para a Reabilitação e Revitalização Urbanas	Instrumento Reabilitação e Revitalização Urbanas (OT 9 PI 9.b Zonas Desfavorecidas)	1805470,59	780000,00	43%
Ações integradas de reabilitação urbana com fins sociais	IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira EPERAM	Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira	4117647,06	3500000,00	85%

Fonte: IDR, Candidaturas Aprovadas, Lista de Operações apoiadas pelo Madeira 1420, pp. 23-24.

No Quadro 2 é apresentada a dotação financeira para o Eixo Prioritário 8 – Promover a inclusão social e combater a pobreza, no Madeira 2014-2020.

**Quadro 2 - Dotação financeira do Eixo Prioritário 8 no Madeira 2014-2020**

Objetivo Temático (OT) /Eixo Prioritário (EP)	Prioridades de Investimento	Fundo (M€)		Total (M€)	Distribuição por OT (%)
		FEDER	FSE		
8. Promover a inclusão social e combater a pobreza (objetivo pobreza)	9.b.i	-	17,98	17,98	9,34
	9.b.iv	-	2,57	2,57	
	9.b.v	-	0,86	0,86	
	9.a	11,98	-	11,98	
	9.b	4,28	-	4,28	

Fonte: Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020, p. 201.

Feita uma análise ao Quadro 2 é possível ver que a distribuição do Objetivo Temático 8 – Promover a inclusão social e combater a pobreza, presente no Madeira 2014-2020, diz

respeito a 9,34%. Tendo em conta que a Prioridade de Investimento aqui analisada diz respeito à 9.b.1, a dotação financeira por parte do FSE é de 17,98 milhões de euros. Através do Quadro 2 é também perceptível, que o Objetivo Específico 9.b.1 representa cerca de 4,48% (aproximadamente 5 milhões de euros, ou seja,  $17,980,000/401,226 \times 100 = 4,48$ ) da execução do Programa Operacional, sendo que a importância da sua mobilização não contribui para uma maior coesão, mas sim a importância do foco na intervenção integrada. Desta forma, e tendo em conta o montante por parte do FEDER, para infraestruturas de habitação este diz respeito a 1.000.000€ e em relação à inclusão ativa, inclusivamente com vista a promover oportunidades iguais e a participação ativa e melhorar a empregabilidade este diz respeito a 17.980.000€ (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 123).

Tendo em conta a realidade da componente social na RAM, sabemos que esta apresenta diversos problemas que se têm agravado ao longo dos últimos anos como consequência da crise económica. O fenómeno da pobreza e da exclusão social na RAM é ainda muito visível, sendo, cada vez mais, necessária uma intervenção por parte das entidades responsáveis, assim como pelo Governo Regional, no sentido de reduzir as elevadas taxas de pobreza e exclusão social, bem como os elevados níveis de desemprego que a Região apresenta. Desta forma, a dotação financeira para a componente social deveria ser mais elevada, contribuindo para que haja uma inversão deste cenário, pois se não houver uma intervenção adequada irão persistir este tipo de situações, que por sua vez, poderão agravar-se.

Posto isto, estão presentes no AP os aspetos mais positivos em relação às intervenções em territórios fragilizados e/ou junto de grupos vulneráveis. Deles fazem parte:

- Resultados muito positivos na autonomização e capacitação dos indivíduos em risco ou situação de exclusão residentes em territórios urbanos problemáticos, com 76% dos destinatários finais de intervenções apoiadas pelo QREN a reforçarem as competências técnicas e 66% a aumentarem as qualificações escolares e profissionais;
- As intervenções contribuíram para uma melhoria da imagem desses territórios, percecionada por 89% dos destinatários finais, com efeitos na redução da estigmatização, no reforço do sentido de pertença e na dinamização do tecido social e económico local;
- Contributo relevante para valorizar a diversidade étnica e cultural das comunidades, criando condições muito positivas para que os imigrantes alcancem uma plena participação na sociedade – 77% dos imigrantes destinatários finais de intervenções do QREN reconheceram ganhos na sua integração nas comunidades.

(Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2014, p. 46)

## **Capítulo 5 - Caso de estudo; Objetivo Específico 9.b.1 – a sua expressão num território**

Este capítulo tem como principal objetivo a apresentação e análise do Objetivo Específico 9.b.1 – *Promover a inclusão social em territórios urbanos e rurais desfavorecidos, através do apoio a ações de regeneração física, económica e social*, inserido na Prioridade de Investimento 9.b – *A concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais*, recorrendo a um caso de estudo – o Bairro da Palmeira recuperado no concelho de Câmara de Lobos.

O eixo prioritário *Promover a inclusão social e combater a pobreza*, enquadrado no Objetivo Temático 8, reconhece algumas ações com enfoque na inclusão ativa de populações menos favorecidas, com o objetivo de haver uma melhoria das respostas sociais perante estes grupos mais vulneráveis ou em risco de exclusão, apoiando a regeneração física, económica e social das zonas urbanas e rurais desfavorecidas, assim como zonas habitacionais e indo de encontro com os objetivos da EE 2020 para o combate à pobreza e exclusão social. Neste sentido,

as intervenções a apoiar serão definidas no âmbito de um plano integrado, correspondendo a pequenas áreas inframunicipais, de acordo com as características socio-funcionais do espaço que ponderem a incidência de fenómenos de pobreza (% população abaixo do limiar de pobreza), criminalidade e delinquência, presença de imigrantes e minorias associados a fenómenos de exclusão social (em % da população); baixo nível de instrução e abandono escolar; elevados níveis de desemprego.

(Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 119)

O Objetivo Temático 8 do PO RAM 2014-2020 diz respeito à promoção da inclusão social e ao combate à pobreza. Aqui, o investimento social na redução do risco de pobreza deverá ser feito através de três tipos de intervenção, sendo eles:

- Apoios ao emprego de Desempregados de Longa Duração (DLD) e de pessoas em risco de pobreza em serviços sociais, de modo a fazer crescer a dimensão deste segmento do mercado de trabalho;
- Melhoria/expansão de infraestruturas e equipamentos sociais (cuidados à infância, creches, lares de idosos, etc.), em parceria com as instituições de solidariedade social;
- Medidas de apoio a grupos especialmente vulneráveis, entre os quais pessoas idosas e/ou em situação de dependência e as famílias em risco de pobreza severa com crianças em idade escolar a cargo, que deverão ser alvo de medidas ativas dirigidas para o desenvolvimento de competências pessoais e sociais e para a responsabilidade parental, a par de medidas de apoio ao rendimento e das medidas de ativação para desempregados.

(Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 106)

São vários os concelhos da RAM que possuem contextos territoriais desfavorecidos, tendo como origem o declínio económico e a degradação das infraestruturas e dos espaços físicos, bem como de equipamentos coletivos. Estes contextos encontram-se em zonas urbanas e rurais que apresentam sinais de degradação, tanto pela passagem do tempo como pela utilização inadequada por parte daqueles que as frequentam.

Portanto, torna-se necessário “(...) a dinamização de intervenções de reabilitação de aglomerados degradados; a melhoria da qualidade do espaço público; e a criação de novas oportunidades de desenvolvimento local, nomeadamente nos serviços de proximidade e outras atividades sustentáveis, que contribuam para a inclusão social” (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 34).

Esta PI (9.b) surge devido ao facto da RAM possuir um considerável número de pessoas que se encontram numa situação de pobreza e/ou exclusão social. Estas situações estão associadas a problemas diversos, como é o caso do desemprego de longa duração. Neste sentido, torna-se necessário intervir com o intuito de reduzir o número de pessoas que se encontram fora do mercado de trabalho por um extenso período de tempo, pois o desemprego de longa duração leva à perda de competências sociais e profissionais fundamentais para reingressar no mercado laboral.

Dentro desta PI, as principais ações previstas que fazem parte da abordagem integrada, passam por:

- Ações integradas de reabilitação urbana de espaços predominantemente residenciais com fins sociais de apoio a famílias com carências graves e
- Investimentos de regeneração, reabilitação e requalificação urbana e rural, cujas principais intervenções serão desenvolvidas para melhoramento de zonas degradadas.

(Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 163)

O caso de estudo aqui analisado diz respeito ao Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira, enquadrado no PO Madeira 2014-2020. O seu estudo foi feito com base

na disponibilização de informações por parte da Presidente do Conselho de Administração do Instituto de Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM, Dr.<sup>a</sup> Vânia de Jesus, e pelo Dr. Joel Basílio, Diretor da Inclusão Social dos Investimentos Habitacionais da Madeira. Foram também disponibilizadas algumas informações por parte do Dr. Maurício Barros, responsável pela inclusão social no Centro Social e Paroquial de Santa Cecília, localizado no Bairro da Palmeira.

A escolha deste caso de estudo prende-se com o facto do Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira, sendo o único a contemplar três níveis, sendo eles físico, económico e social. Estes três níveis surgem interligados e possuem uma grande importância quando falamos de inclusão social. Assim, “o enfoque desta PI é a comunidade desfavorecida. As intervenções deverão estar enquadradas num plano integrado de intervenção local, que deverá contemplar a dimensão física, económica, social e ambiental.” (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 118)

O facto de ser residente em Câmara de Lobos permitiu-me conhecer o bairro, o seu contexto socio-territorial e os desafios que se colocam há vários anos, tanto a nível económico, físico e social. Além disso, o Bairro da Palmeira possui grandes problemas sociais, como o fenómeno da pobreza e da exclusão social, uma elevada taxa de desemprego, delinquência, criminalidade, toxicodependência, entre outros.

Desta forma, surgiu assim, curiosidade pelo projeto, tendo em conta os problemas que o Bairro apresenta, bem como as soluções encontradas e as ações de intervenção preconizadas por parte dos IHM para combater a pobreza e exclusão social ainda muito visíveis neste território.

### 5.1. Objetivo Específico 9.b.1

O Objetivo Específico 9.b.1 está enquadrado na PI 9.b, tendo como principal foco as comunidades desfavorecidas. As intervenções feitas no âmbito deste objetivo devem ter em conta um plano integrado de intervenção de um território a nível económico, social, ambiental e físico. Neste sentido, o grupo-alvo será a população das áreas intervencionadas. Assim, os beneficiários dizem respeito à Administração Pública Central, Regional e Local; Entidades do setor público empresarial regional; organismos de natureza pública ou privada sem fins lucrativos, que prossigam fins de natureza social; e ainda o organismo que implementa o

instrumento financeiro ou o fundo de fundos (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 120).

Desta forma, as intervenções feitas deverão basear-se em estratégias integradas de resposta às necessidades específicas dos grupos populacionais em risco de pobreza e de exclusão social e com baixos níveis de empregabilidade. Estas necessidades específicas dos grupos são identificadas na Prioridade de Investimento, sendo que “(...) as intervenções a efetuar deverão ter por suporte estratégias integradas de resposta às necessidades específicas dos grupos populacionais em risco de pobreza e de exclusão social, sendo também suportadas num diagnóstico de grupos-alvo e/ou territórios com baixos níveis de empregabilidade.” (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, pp. 119-120)

Dentro do Objetivo Específico 9.b.1, surgem resultados que o EM pretende alcançar com a ajuda da UE. No âmbito destes resultados é a comunidade desfavorecida que tem destaque nesta PI. As intervenções adotadas devem ter em conta um plano de intervenção local, juntamente com a dimensão física, económica, social e ambiental.

A estratégia deverá ser articulada com as PI 8.a.iv; 9.b.i (inclusão ativa, incluindo com vista à promoção da igualdade de oportunidades e de participação ativa e a melhoria da empregabilidade). Nesta PI o principal objetivo passa pelo desenvolvimento de competências sociais, pessoais e profissionais por parte de grupos mais vulneráveis de forma a reduzir os obstáculos que estes possuem no acesso ao mercado de trabalho; 9.b.ii; 9.b.iv (melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, incluindo cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral). Aqui uma das prioridades vai para as crianças e jovens, no sentido de desenvolver ações preventivas e reabilitativas, assim como desenvolver ações para os idosos ou pessoas com dependência; e 10.c.i (redução e prevenção do abandono escolar precoce e promoção da igualdade de acesso a um ensino infantil, primário e secundário de boa qualidade, incluindo percursos de aprendizagem formais, não formais e informais para a reintegração no ensino e na formação). Nesta PI o principal objetivo passa pelo combate ao abandono escolar precoce, sendo uma das metas da EE 2020.

A estratégia patente no Objetivo Específico 9.b.1 deve estar articulada com as PI referidas anteriormente, de forma a haver coerência e complementaridade entre estas prioridades, e a sua execução deverá ser feita através de Planos Integrados Locais, realçando sempre a comunidade desfavorecida. Ou seja, deverá haver uma articulação com as outras prioridades de investimento definidas, no sentido em que há uma complementaridade com o

orçamento definido nas outras prioridades de investimento que têm como principal foco as comunidades desfavorecidas. No entanto, e tendo em conta, que não foram desenvolvidos projetos nem dada a devida importância aos problemas sociais, é possível perceber que esta PI não tem estado em articulação com as outras prioridades de investimento com as quais deveria estar articulada.

Esta PI espera alcançar alguns resultados, como são a reabilitação de territórios urbanos e rurais visivelmente degradados, abandonados e deteriorados, através de ações integradas viradas para a inclusão social de grupos mais vulneráveis; reabilitação e regeneração de espaços comuns, bem como zonas residenciais e mistas que sofram de exclusão social, promovendo ações de combate a este tipo de situação; promoção de atividades económicas tradicionais por forma a gerar emprego; melhoria dos espaços públicos e da sua imagem por forma a proporcionar bem estar e uma melhor qualidade de vida à população residente e, desta forma, contribuir para a inclusão social (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 119).

No que diz respeito às ações a apoiar dentro desta PI, estas são baseadas em informações estatísticas, a nível de um determinado território que permite fundamentar a intervenção. Estas ações surgem num plano integrado, tendo em conta pequenas áreas inframunicipais, e as suas características socio funcionais, a incidência de pobreza, criminalidade e delinquência, a presença de imigrantes e minorias étnicas, assim como um baixo nível de qualificações e um elevado abandono escolar.

A execução do plano de ação integrado propõe algumas ações que serão implementadas em bairros que possuam comunidades desfavorecidas, com o objetivo de promover a inclusão social, assim como o bem-estar social. Delas fazem parte:

requalificação do espaço e do edifício público, equipamentos e ambiente urbano, em aglomerados urbanos e periurbanos; ações integradas de reabilitação urbana de espaços predominantemente residenciais com fins sociais de apoio a famílias com carências graves; instalações de apoio para o desenvolvimento de atividades económicas tradicionais geradoras de emprego local, rendimento ou redução de custos de famílias, em comunidades desfavorecidas; adaptação e criação de novas funcionalidades de equipamentos públicos de apoio ao desenvolvimento social e de promoção da inclusão social; serão estabelecidos mecanismos de articulação que permitam uma monitorização da aplicação coerente e complementar dos investimentos a apoiar nas PI 9.b.i e 9.b.

(Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 119)

Neste sentido, as intervenções feitas neste Objetivo Específico têm em vista apoiar ações no domínio de um plano integrado pelas entidades abrangidas em territórios atingidos



por fenómenos de pobreza, delinquência e criminalidade, elevados níveis de insucesso e abandono escolar, elevadas taxas de desemprego, assim como a presença de minorias étnicas e imigrantes.

Aqui, o indicador de resultado específico utilizado, tanto para o FEDER como para o Fundo de Coesão (FC), corresponde ao aumento do grau de satisfação dos residentes nas áreas de intervenção. Este indicador foi definido pelos Investimentos Habitacionais da Madeira. Assim sendo, é essencial realizar inquéritos às populações nas áreas intervencionadas, antes e após a execução das operações, nos vários projetos.

## 5.2. Caracterização do Bairro

O Bairro da Palmeira fica situado no sítio da Torre, na freguesia e concelho de Câmara de Lobos e foi construído na década de 80 com o intuito de realojar famílias carenciadas. Desta forma, foram realojadas 241 famílias (cerca de 2000 pessoas, em 2011) que se encontram em situação de exclusão social, visível pelos elevados índices de pobreza, desemprego, insucesso e abandono escolar, delinquência e criminalidade.

Tendo em conta que o Bairro teve dois períodos de construção, em 1982 e 1993, este já se encontra degradado, tanto interiormente como exteriormente. São 31 os edifícios de habitação social deste Bairro que apresentam uma maior urgência no que toca à sua reabilitação, com o objetivo de promover a regeneração física, económica e social. A primeira intervenção do edificado do Bairro, por parte dos IHM diz respeito a 2002.

### A população residente deste bairro

apresenta uma taxa de desemprego de longa duração de 43,6% em 2015, quando a RAM apresenta uma taxa de 14,7% e o país 12,2%. Cerca de 44,6% das famílias residentes tem um rendimento inferior a 515€/mensais, sendo que, 12% daquelas auferem rendimentos de apoio social.

(Investimentos Habitacionais da Madeira, 2016, p. 2)

Neste bairro e, tendo em conta as informações disponibilizadas no Plano Integrado de Intervenção Local de 2015 (p. 1), há também uma taxa elevada de abandono e insucesso escolar, sendo uma das mais altas a nível regional, superior a 35% quando a da Região é de 23,6%. Este Plano Integrado não apresenta taxas individuais para o insucesso e para o abandono escolar, sendo apresentada uma taxa em conjunto destes dois indicadores. Relacionado com estes indicadores surge também uma elevada taxa de crianças e jovens

sinalizadas pela Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) de Câmara de Lobos, sendo que quase 25% é residente neste bairro.

De acordo com os dados dos Censos de 2011, 65% (23,179 pessoas) possuía como nível de escolaridade o ensino básico ou menos. Tendo em conta os dados do IICD (Instrumento de Identificação das Comunidades Desfavorecidas) 6,95% da população residente na freguesia não possuía qualquer nível de escolaridade. Já no Bairro da Palmeira, a taxa de analfabetismo era quase o dobro (12,2%), segundo os dados do IICD. Através do inquérito efetuado em 2016 e abaixo analisado, 85% possuía apenas o 1º ciclo do ensino básico ou menos.

Estes indicadores são fundamentais, pois tal como discutido no Capítulo 2, o abandono e insucesso escolar têm um impacto negativo na vida dos jovens e da sociedade, levando à falta de competências pessoais e de qualificação profissional. Segundo Rocha *et al.* (2014) “o nível de educação está intimamente ligado à capacidade de aprendizagem, de adaptação à mudança e à criatividade – fatores chave para a obtenção de vantagens competitivas, crescimento económico e desenvolvimento (p. 4). Acrescentam ainda que

a elevada taxa de abandono escolar compromete não só o sistema educativo, como também o desenvolvimento do capital humano e o progresso do país. O desempenho escolar dos jovens tem repercussões ao nível do mercado de trabalho e desenvolvimento socioeconómico e deve convocar toda a sociedade (p. 9).

Tendo em conta estes indicadores e as características do bairro, surgem situações de delinquência e criminalidade associadas à envolvente física e social.

As metas do Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira passam pela:

reabilitação física complementada com ações específicas de formação e reeducação das populações, prevê-se conseguir uma melhoria da imagem do bairro, da autoestima dos seus residentes e a uma mudança social desejada, nomeadamente, no combate dos elevados índices de desemprego, de insucesso e abandono escolar para níveis regionais, refletindo-se na diminuição de fenómenos de delinquência juvenil e criminalidade. Ou seja, será uma meta deste projeto, baixar os níveis de desemprego, abandono escolar, bem como, crianças e jovens sinalizadas pela CPJP em, pelo menos, 50% dos valores diagnosticados.

(Investimentos Habitacionais da Madeira, 2016, p. 3)

Tendo em conta que este Projeto diz respeito a um projeto integrado a nível físico, económico e social, o FSE deveria constar como um dos cofinanciadores aquando da lista de projetos aprovados. Contudo, o financiamento total do projeto surge por parte do FEDER. Após algumas entrevistas nos IHM, foi obtida a informação de que o financiamento por parte do FSE é cerca de 3000€, o que corresponde a uma pequeníssima percentagem do financiamento total (0,3%).

Nas Prioridades de Investimento 9.b.i, 9.b.iv e 9.b.v foram previstas ações integradas financiadas pelo FSE. Na PI 9.b.i estão previstos projetos inovadores de inclusão social. Na PI 9.b.iv estão previstas ações de integração familiar positiva; rede de proximidade e plano individualizado de cuidados integrados. Já na PI 9.b.v as ações previstas prendem-se com medidas de apoio a grupos vulneráveis; medidas de apoio ao rendimento (RSI) e medidas de ativação para desempregados (Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014, p. 163).

Desta forma, e levando a cabo a pequena parcela cofinanciada por parte do FSE, a reabilitação social será, em grande medida, relegada para segundo plano. O financiamento não dá margem para o desenvolvimento de grandes projetos no âmbito social. No entanto, esta seria uma importante área de intervenção tendo em conta os problemas sociais apresentados pelo bairro. Assim sendo, torna-se importante intervir na reeducação da população residente a fim de haver uma transformação social, sendo importante que esta PI desenvolva um trabalho em articulação com as outras prioridades de investimento anteriormente referidas.

Caso não haja esta intervenção social, a reabilitação física do bairro não irá produzir grandes resultados a longo prazo, pois a população irá continuar a agir da mesma maneira, continuará a ter o mesmo tipo de comportamentos e não haverá mudança de mentalidades. Se não houver uma promoção da educação e um acompanhamento aos jovens, os níveis de abandono e insucesso escolar irão continuar a ser elevados.

No âmbito da intervenção física do Bairro da Palmeira, será construído um novo edifício, composto por quatro espaços não habitacionais, situado na zona da entrada do conjunto habitacional, virado para a instalação do pequeno comércio, atividades artesanais ou prestação de serviços de iniciativa local. Espera-se que estas iniciativas irão contribuir para o desenvolvimento de ações empreendedoras por parte da população, constituindo mais um recurso importante à empregabilidade da população residente neste bairro. No entanto, não existe nenhum estudo que tenha medido a propensão destes residentes para o empreendedorismo. Neste sentido, a execução do Projeto de Reabilitação do Bairro da Palmeira, em todos os seus domínios e em articulação com os vários eixos prioritários do PO RAM, constitui uma mais valia no aproveitamento de recursos para benefício da população residente.

Tendo em conta a execução do Projeto ao nível da reabilitação física e, levando a cabo o cumprimento dos objetivos estabelecidos, estes estão a ser alcançados até ao presente momento (abril de 2019). Encontra-se a decorrer a EMP-R/1/2018 que diz respeito à

construção e consolidação dos muros de suporte dos espaços exteriores. Apesar do prazo de execução ser de 180 dias e a previsão para a sua conclusão ter sido apontada para dezembro de 2018, a obra ainda se encontra a decorrer.

Estando diagnosticadas as problemáticas sociais já descritas e observadas nestes 30 anos, em linha com a degradação do edificado e do vandalismo, foram identificadas consequências diretamente relacionadas com a elevada degradação tanto dos edifícios como dos espaços comuns. Daqui a necessidade de uma intervenção. Importa, pois, “(...) intervir, reabilitar e valorizar aquele território por forma a incentivar e comprometer os moradores à mudança social necessária no sentido da elevação socioeconómica e educativa das famílias, prevenção dos comportamentos desviantes e criminalidade” (IHM, 2016, p. 2).

Pela necessidade de calcular o indicador de resultado específico, como referido anteriormente, foi feito um questionário de satisfação à população residente, em março de 2016, anterior ao processo de reabilitação do bairro. Este inquérito foi realizado pelos Investimentos Habitacionais da Madeira, entidade responsável pelo Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira. Os dados recolhidos referentes ao inquérito, apresentados neste capítulo, foram fornecidos pelo Dr. Joel Basílio, Diretor da Inclusão Social nos IHM.

O inquérito foi dirigido à população com idade superior a 16 anos, numa amostra simples e aleatória, distribuído de forma não proporcional, a cerca de 10% da população residente no bairro (IHM, 2016).

O objetivo principal deste inquérito foi avaliar o grau de satisfação da população residente relativamente aos espaços físicos, e ao estado de conservação das infraestruturas e dos espaços exteriores.

Na primeira parte do questionário foram feitas perguntas em relação à idade, ao género, à situação profissional e ao nível de escolaridade dos respondentes.

Já na segunda parte é avaliado, numa escala de 1 a 4, o grau de satisfação da população quanto aos espaços físicos. Aqui, foram colocadas questões concretas em relação ao aspeto físico do edificado, como as janelas, as fachadas e a pintura. Foram também colocadas perguntas referentes à satisfação dos moradores com zonas comuns do bloco, como são a entrada, a escadaria, a iluminação e as portas do edifício. Outra questão colocada tem a ver com o estado de conservação dos muros de suporte que existem no bairro e as soluções encontradas. E, por fim, como é que a população qualificava os espaços verdes do bairro.

Foram efetuados 140 inquéritos, contudo apenas 109 foram validados. Em relação ao método de recolha, foi feita uma entrevista individual pelo inquiridor de forma a assegurar uma elevada qualidade na recolha dos dados.

O inquérito foi realizado nos termos definidos no aviso de candidatura, antes e depois da execução do projeto de reabilitação, sendo realizado um teste segundo a aplicação de um questionário preliminar. Este questionário preliminar foi respondido por uma amostra de 20 indivíduos no sentido de detetar possíveis erros, assim como apurar o grau de satisfação da comunidade residente, sendo utilizado como base para a candidatura. Será feito um novo questionário após a componente social ser desenvolvida.

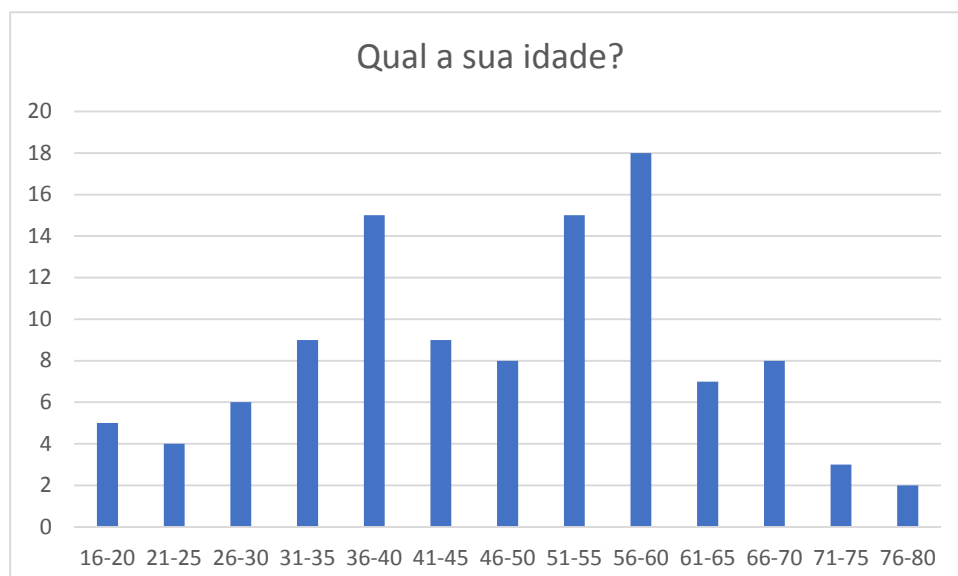
Desta forma, o objetivo desta versão preliminar prende-se com o facto de ser possível partir de um valor base de 2 (numa escala de 1 a 10) tendo em conta o nível de insatisfação da população. O objetivo principal após a execução do projeto é atingir a meta 6, numa escala de 1 a 10 (IHM, 2016).

Este inquérito foi respondido de forma anónima, sendo composto por duas partes. A primeira parte do questionário está relacionada com a conjuntura pessoal, profissional e o grau de escolaridade do indivíduo. Já na segunda parte foram colocadas questões diretas sobre o nível de satisfação da população em relação às condições físicas do bairro.

Após a realização do inquérito de satisfação do Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira à população residente foi possível obter os resultados demonstrados nos seguintes gráficos.

Foram 109 as pessoas que responderam a este questionário. A primeira pergunta feita no questionário refere-se à residência no Bairro.

**Figura 11 - Idade dos respondentes do Bairro da Palmeira**



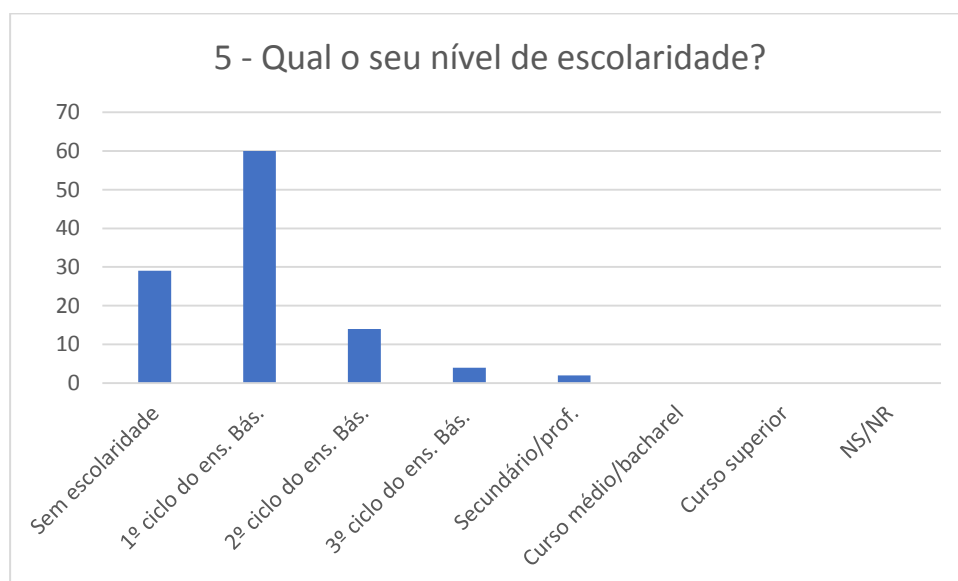
N.º de respondentes: 109. Inquérito aplicado pelos Investimentos Habitacionais da Madeira em março de 2016.

Na segunda pergunta foi questionada a idade da população residente. Sabemos que a maioria da população inquirida tem idade compreendida entre os 56-60 (18%) e os 51-55 (15%) anos, o que corresponde a uma população maioritariamente em idade ativa, cerca de 13% têm 66 anos.

A segunda pergunta diz respeito ao sexo, sendo que 89 (81,65%) das pessoas que responderam ao questionário fazem parte do sexo feminino e apenas 20 (18,35%) são do sexo masculino. Esta sobre representação da população feminina entre os respondentes não é incomum neste tipo de estudos e pode dever-se a diversos fatores como maior prevalência de situação de desemprego ou inatividade de permanência no bairro, logo mais tempo, ou maior predisposição para responder a questionários.

Como já foi referido anteriormente, o Bairro da Palmeira apresenta uma elevada taxa de desemprego e são muitos aqueles que se encontram numa situação de desemprego prolongado. Desta forma, sabemos que 76 pessoas (69,7%) que responderam ao inquérito encontram-se desempregadas, sendo que apenas 33 pessoas (30,3%) trabalham. Esta situação é preocupante porque o afastamento do mercado de trabalho é um importante fator de exclusão social, sendo que “(...) o emprego é certamente o fator fundamental de inclusão social, não apenas por razões económicas, mas também por motivos sociais e de identidade social.” (Diogo *et. al*, 2015, p. 12).

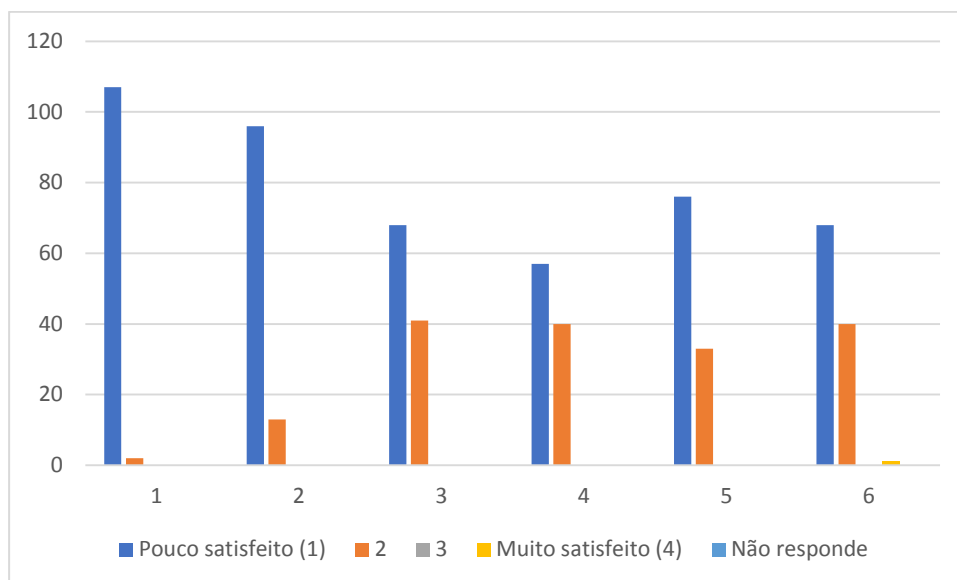
**Figura 12 - Nível de escolaridade dos respondentes**



Número de respondentes: 109. Inquérito aplicado pelos Investimentos Habitacionais da Madeira em março de 2016.

Quanto ao nível de escolaridade da população inquirida, observa-se que 29 pessoas (26,6%) responderam não ter escolaridade, 60 (55,0%) afirmaram possuir apenas o 1º ciclo do ensino básico, apenas 4 pessoas (3,7%) possuem o 3º ciclo do ensino básico e somente 2 pessoas (1,8%) completaram o ensino secundário/profissionalizante. Nenhuma das pessoas inquiridas possui um curso superior. Portanto, é possível constatar que predomina um baixo nível de escolaridade entre os inquiridos, coincidindo com os dados dos Censos de 2011 já anteriormente referidos.

**Figura 13 - Grau de satisfação dos espaços físicos (numa escala de 1 a 4)**



Número de respondentes: 109. Inquérito aplicado pelos Investimentos Habitacionais da Madeira em março de 2016.

Na segunda parte do inquérito, as perguntas prendiam-se com o grau de satisfação com os espaços físicos e as suas condições. Era solicitado aos respondentes que dessem a sua opinião numa escala de 1 a 4, sendo que 1 dizia respeito a pouco satisfeito e 4 a muito satisfeito.

- 1- Como qualifica o aspeto físico ao nível das fachadas, janelas e pinturas exteriores de habitação onde reside?
- 2- Sente-se satisfeito com as zonas comuns do bloco: entrada, escadaria, iluminação e portas de habitação onde reside?
- 3- O que acha do estado de conservação dos muros de suporte existentes no bairro e das soluções encontradas?
- 4- Como avalia a existência de materiais de fibrocimento nas coberturas dos edifícios do bairro?
- 5- Como qualifica as zonas dos espaços exteriores ajardinados do bairro?

Na primeira pergunta (como qualifica o aspeto físico ao nível das fachadas, janelas e pinturas exteriores dos blocos de habitação do Bairro da Palmeira?) 107 pessoas responderam que estavam pouco satisfeitas, sendo que apenas duas pessoas atribuíram a classificação de 2.

Na segunda pergunta (sente-se satisfeito com as zonas comuns do bloco: entrada, escadaria, iluminação e portas de habitação onde reside?) 96 pessoas (88,1%) responderam que estavam pouco satisfeitas, sendo que 13 pessoas (11,9%) classificaram com o valor de 2.

A terceira pergunta reportava-se ao estado de conservação dos muros de suporte existentes no bairro e às soluções encontradas. A grande maioria (68 pessoas ou 62,4%) disseram estar pouco satisfeitas e apenas 41 (37,6%) qualificaram-nas com nota 2.

Na quarta pergunta foi solicitada a avaliação da existência de materiais de fibrocimento nas coberturas dos edifícios do bairro. Foram 57 (52,3%) as pessoas que disseram estar pouco satisfeitas, ao passo que 40 (36,7%) classificaram com segundo grau e 12 (11,0%) não responderam.

A quinta pergunta dizia respeito às zonas dos espaços exteriores ajardinados do bairro. Apenas uma pessoa respondeu estar muito satisfeita, sendo que 68 (62,4%) disseram estar pouco satisfeitas e as restantes 40 (36,7%) pessoas classificaram com nota 2.

Após a análise dos dados desta amostra, é possível concluir que a grande maioria dos inquiridos não estavam satisfeitos com as condições físicas que o bairro apresenta, nem com as infraestruturas ou com os espaços exteriores. São poucos os que atribuíram grau 2 às questões colocadas. Neste sentido, o Projeto de reabilitação física do bairro terá certamente um papel fundamental, na melhoria da qualidade de vida dos residentes, quer nos espaços exteriores, quer nos espaços comuns dos edifícios. Como após o processo de requalificação, o bairro irá ter um novo aspeto físico, o Concelho de Câmara de Lobos irá consequentemente ganhar uma nova imagem, pelo menos onde o bairro se encontra localizado.

O Bairro apresenta, a nível físico, um estado de degradação avançada e sinais de destruição física resultantes da má utilização por parte dos residentes das próprias infraestruturas. O Bairro apenas possui uma entrada que serve também como saída. Este facto faz com que o Bairro se encontre fechado ao exterior, havendo uma situação de isolamento e levando a que certos tipos de situações sejam menos visíveis para o exterior, como é o caso do tráfico e consumo de droga ainda muito presente.

No entanto, esta requalificação física deverá ser complementada com uma reabilitação social. Importa, pois, reeducar as famílias e a população no sentido dos residentes



preservarem os espaços físicos e as infraestruturas, utilizando de forma adequada os espaços comuns exteriores. Espera-se que haja uma melhor convivência entre os residentes e um maior cumprimento de regras.

Para tal, foi elaborado pelos IHM, um Guia de Conduta para uma boa vizinhança<sup>26</sup> que foi distribuído à população residente em forma de panfleto aquando da realização do inquérito de satisfação. Este Guia de Conduta genérico e não específico para este bairro, tem como objetivo fundamental fornecer algumas sugestões essenciais para uma boa vizinhança, de forma a que os residentes cumpram regras básicas, contribuindo assim para uma melhor convivência com os seus vizinhos e haver um ambiente de harmonia no bairro. Neste sentido, apela-se à cooperação como forma de contribuir para uma sociedade mais inclusiva.

Tendo em conta as intervenções planeadas patentes neste Projeto, torna-se evidente que o Objetivo Específico 9.b.1 não poderá contribuir para a redução da população a viver em situação de pobreza e/ou exclusão social na RAM, tendo em conta que este Objetivo Específico representa cerca de 4,48% do peso no PO. No entanto, o Objetivo Específico 9.b.1 deverá estar articulado com outras Prioridades de Investimento que tenham como foco a comunidade desfavorecida e em que são desenvolvidas ações integradas, por entidades competentes, não só no Bairro da Palmeira, mas também noutros territórios urbanos e rurais que possuam as mesmas necessidades de intervenção. O intuito destas intervenções é combater as assimetrias sociais existentes, contribuir para a igualdade de oportunidades, aumentar os níveis de empregabilidade, e desta forma, contribuir para a construção de uma sociedade mais inclusiva.

O combate à pobreza é preconizado, neste Objetivo Específico através da criação de atividades geradoras de emprego, apostando no empreendedorismo e dinamizando a economia local. Tendo em conta a elevada taxa de abandono escolar e os baixos níveis de escolaridade que a Região apresenta, neste Objetivo Específico surge também a aposta na formação profissional, com o intuito de motivar os jovens a concluírem os seus estudos e, desta forma, adquirirem capacidades socioprofissionais, essenciais para entrarem no mercado de trabalho. No Bairro da Palmeira, é visível que o Objetivo Específico 9.b.1 tem elevada relevância, bem como no Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira.

Contudo, aquando das intervenções planeadas as ações de natureza social ainda não começaram a ser postas em prática, nem desenvolvidos projetos pelas entidades competentes

---

<sup>26</sup> Consultar <http://www.ihm.pt/images/img-regulamento/guiaconduta.pdf>

de intervenção ao nível social, pois o Projeto Integrado do Bairro da Palmeira ainda se encontra na sua primeira fase, que diz respeito à reabilitação física do bairro. Apesar de programada para o final de 2018, a primeira fase ainda se encontra a decorrer (abril de 2019).

No entanto, os IHM não possuem uma data prevista para o início das intervenções de âmbito social e, tendo em conta, o financiamento para este bairro não irá ser possível realizar todas as intervenções sociais desejáveis, pelo carácter diminuto do financiamento atribuído. Tendo em conta o reduzido financiamento para a intervenção social, há uma preocupação por parte dos IHM em relação à preservação do Bairro.

O facto de não haver um acompanhamento de proximidade aos residentes, ainda que tenha sido distribuído o Guia de Conduta, irá limitar muito uma mudança de mentalidade entre os residentes. Isto poderá levar à degradação do bairro a curto prazo. Neste sentido, surge a necessidade de repensar e ter em conta que a intervenção social é importante para que se caminhe de facto para uma sociedade mais inclusiva.

### 5.3. Caso de estudo: Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira

O Bairro da Palmeira possui problemas de natureza diversa, quer no plano social, quer nos planos económico e físico. Desta forma, entidades locais e regionais, tanto públicas como privadas tentam encontrar um modelo de intervenção ao nível da requalificação física do bairro, ou seja, do edificado e das infraestruturas, bem como ao nível da promoção da inclusão social, através de medidas de carácter humano que apostam na formação de indivíduos.

Aqui, está presente a ideia de Estivill (2003) referida no Capítulo 2.2 quando apresentado o conceito de exclusão social. Estivill diz que o crescimento económico pode ter uma dimensão espacial e, simultaneamente, gerar exclusão. Esta exclusão económica é mais visível em bairros degradados, zonas industriais, subúrbios assim como centros históricos. Sendo o Bairro da Palmeira um bairro com uma localização periférica, apresentando sinais de degradação, é visível o fenómeno de exclusão económica, pelas elevadas taxas de desemprego entre os residentes.

Junto ao Bairro da Palmeira está instalado o Centro Social e Paroquial de Santa Cecília, criado em 1995, uma IPSS, entidade fundamental no apoio social à população residente. Tendo em conta algumas informações disponibilizadas pelo Dr. Maurício Barros<sup>27</sup>,

---

<sup>27</sup> Entrevistado a 29 de outubro de 2018.

responsável pela componente social do Centro Social e Paroquial de Santa Cecília e pelo Projeto +Esc@Up-E6G<sup>28</sup>, no âmbito da inclusão social, entre 2016-2018, o Centro envolveu cerca de 495 crianças, jovens e adultos em algumas áreas de intervenção. Destas áreas fazem parte: a inclusão escolar; inclusão profissional; educação não formal; inclusão digital; capacitação e empreendedorismo. Dentro destas áreas de intervenção são criadas iniciativas bem como programas que contribuem para a inclusão social, de jovens e adultos.

O Centro Social é também a entidade promotora e gestora do projeto social +Esc@Up-E6G, sendo financiado pelo Programa Escolhas. Este projeto possui, como objetivo geral, a promoção da inclusão social e a igualdade de oportunidades, fomentando a educação e formação de crianças e jovens, entre os 6 e os 30 anos.

Este projeto destina-se a intervir junto da população mais vulnerável de três bairros sociais do Concelho de Câmara de Lobos, sendo um deles o Bairro da Palmeira. Aqui, a prioridade passa pela inclusão social de crianças e jovens que vivem em contextos socioeconómicos menos favoráveis. Neste sentido, este projeto promove a ocupação e o acompanhamento de jovens que abandonaram o ensino e não possuem um projeto de vida. É feito um trabalho no sentido de motivar estes jovens em situação de risco, para concluírem a escolaridade, bem como ingressar no mercado de trabalho, proporcionando-lhes oportunidades para desenvolverem tarefas e planos, com o objetivo de criarem um projeto de vida e, desta forma, estarem incluídos a nível socioprofissional.

Tendo em conta os objetivos referidos no Capítulo 4.1 do presente trabalho respeitantes à política ativa de emprego e o trabalho desenvolvido pelo Projeto +Esc@Up-E6G, é possível concluir que este Projeto tem vindo a reunir esforços no sentido de responder às necessidades da população residente no Bairro, colmatando algumas das suas carências e as suas vulnerabilidades. Aqui, são desenvolvidos trabalhos para um acompanhar os jovens na transição entre a escola e a vida ativa, bem como para desenvolverem mecanismos que apoiem a criação do próprio emprego.

A requalificação de quatro espaços não habitacionais no Bairro, na visão dos IHM, pretende melhorar a oferta de serviços à comunidade local, visando o desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais e criando condições favoráveis ao empreendedorismo social.

---

<sup>28</sup> O Esc@Up-E6G trata-se de um projeto da 6ª geração do Programa Escolhas, que reúne nove instituições com o objetivo de “(...) minimizar os fenómenos de absentismo, insucesso e abandono escolar, integrar jovens em formação profissional, e promover competências empreendedoras (...)” (Programa Escolhas 6ª geração, 2016).

Esta empreitada renova o esforço do Governo da Região Autónoma da Madeira, com o objetivo de assegurar às famílias residentes melhores condições de habitabilidade, comodidade e segurança, cessando os sinais visíveis do passar do tempo, tanto ao nível das estruturas construídas, como dos espaços comuns.

Os IHM afirmam também que devido às vulnerabilidades apresentadas por este bairro surge a necessidade de intervir na reabilitação física e na transformação social, promovendo ações de combate à pobreza e exclusão social concretas no sentido de aumentar os níveis socioeconómicos, culturais, educativos, os níveis de empregabilidade e ainda prevenir comportamentos de risco.

Através de várias fontes de informação estatística regionais foi possível identificar as fragilidades da população residente, tendo em conta as vulnerabilidades sociais presentes no território. Destas fontes fazem parte dados internos dos IHM sobre as famílias residentes no Bairro da Palmeira, dos inquéritos por questionário aplicados, assim como do IICD feito pela Câmara Municipal de Câmara de Lobos, onde junta a proposta de identificação das comunidades desfavorecidas do concelho.

Considerando o diagnóstico realizado nesta freguesia, foi possível verificar o elevado nível de desemprego local, segundo informações do IICD. Tendo em conta dados recentes disponibilizados pelo IEM (Instituto de Emprego da Madeira) 20,364 pessoas estão inscritas no Instituto de Emprego, sendo que 14,4% (2,942) são residentes do Concelho de Câmara de Lobos e cerca de 51% (1507) habitam na freguesia de Câmara de Lobos. A taxa de desemprego do Bairro da Palmeira é de 38,64%, segundo dados do IICD de 2015, muito superior ao da RAM (14,7%) e do país (12,1%).

Segundo os IHM, somente 16% dos residentes do Bairro da Palmeira possuem um emprego remunerado. Além disso, 50% da população não possui qualquer atividade profissional ou plano formativo ou educacional. A percentagem de desempregados de longa duração (DLD) inscrita no Instituto de Emprego é cerca de 29,4%, correspondendo a um terço da população residente, segundo dados referidos no Plano Integrado de Intervenção Local do Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira.

Tal como referido na análise SWOT apresentada no Capítulo 4.2, uma das oportunidades apontadas no Eixo Prioritário 8 diz respeito ao envolvimento de organizações de economia social na dinamização de oportunidades de emprego e de inserção profissional. Neste sentido, sabemos que na entrada do bairro estão previstos quatro espaços não

habitacionais destinados à criação de comércio local por parte dos residentes do bairro. Contudo, estes espaços virados para a criação de comércio local ainda não começaram a ser construídos e dado o baixo orçamento para a intervenção de carácter social colocam-se-nos dúvidas quanto ao seu efeito na dinamização das atividades económicas e criação de emprego.

Outra das oportunidades apontadas tem em conta a ativação de instrumentos de intervenção já existentes ou por criar, nas vertentes da reconversão profissional de ativos desempregados. O Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira não criou ainda nenhum mecanismo para auxiliar a integração de desempregados no mercado de trabalho ou na dinamização de experiências de empreendedorismo social. Neste momento o Centro Social e Paroquial de Santa Cecília, através da implementação do +Esc@Up-E6G, é a entidade que aposta mais nas áreas de intervenção como são a capacitação e empreendedorismo bem como a inclusão profissional. Contudo, o Projeto do Programa Escolhas tem como principal alvo crianças e jovens entre os 6 e os 30 anos. Assim, uma parte significativa dos desempregados não dispõe, por enquanto, de um projeto que lhes dê apoio direto.

Quanto aos pontos fortes, têm-se registado avanços importantes tendo em conta que, em 2018, a proporção da população residente com 15 e mais anos sem o ensino secundário na Região era de 63,8%, enquanto que em 2016 era de 67,7%<sup>29</sup>. Já a taxa de desemprego na Região, em 2018, era de 8,3%, sendo que a média nacional era de 7,4%<sup>30</sup>, ou seja, a taxa de desemprego na Região apesar de superior à média nacional, está a diminuir.

O Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira possui três componentes, sendo que a primeira diz respeito à Empreitada de Reabilitação do Bairro, iniciada no dia 1 de junho de 2017 e com data de conclusão programada para o dia 31 de dezembro de 2019, possuindo um total de 4.837.174,65€ (3,5 milhões de euros para a execução em 2018).

A segunda componente aborda os estudos e projetos e a terceira componente tem a ver com a aquisição de bens e serviços diversos. Esta operação tem um orçamento total de 5.038.474,65€. O financiamento por parte do FEDER é de 4.282.703,45€, o que corresponde a 85%, sendo que este Projeto esgota o financiamento para a reabilitação urbana e é desenvolvido através do Programa Operacional Intervir +.

---

<sup>29</sup> Consultar

[https://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+com+15+e+mais+anos+sem+o+ensino+secund%C3%A1rio+\(percentagem\)-886](https://www.pordata.pt/Municipios/Popula%C3%A7%C3%A3o+residente+com+15+e+mais+anos+sem+o+ensino+secund%C3%A1rio+(percentagem)-886).

<sup>30</sup> Consultar [https://www.pordata.pt/Municipios/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+\(percentagem\)-858](https://www.pordata.pt/Municipios/Taxa+de+desemprego+total+e+por+sexo+(percentagem)-858).

Neste momento, em abril de 2019, decorre a EMP-R/1/2018 – Construção e consolidação dos muros de suporte dos espaços exteriores cujo Valor Adjudicado é de 744.469,04€ + IVA com um prazo de execução de 180 dias. Encontra-se em Concurso a EMP-R/6/2018 – Empreitada de reabilitação dos blocos e espaços exteriores, cuja execução será de 450 dias, sendo o Valor Base do Concurso de 3.930,000€ + IVA.

O Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira aponta para os seguintes resultados esperados com o apoio da UE:

- Reabilitação de aglomerados urbanos e periurbanos degradados, obsoletos ou abandonados, enquadrados em ações integradas dirigidas à inclusão social de comunidades desfavorecidas;
- Valorização patrimonial de espaços urbanos obsoletos, incluindo zonas residenciais, zonas mistas, e aglomerados rurais, que se insiram em áreas com problemas de exclusão social devidamente identificados e objeto de ações integradas de combate a esse fenómeno;
- Dinamização de atividades económicas tradicionais geradoras de emprego local, rendimento ou redução de custos das famílias, incluindo comércio de proximidade, serviços de reparação e artesanato, entre outros;
- Melhoria da imagem e da atratividade das áreas intervencionadas através da requalificação do espaço público, promovendo a qualidade de vida da população e a dinamização das atividades económicas;
- Aumento da atividade económica nas zonas beneficiadas, promovendo a inclusão social dos seus habitantes

(Investimentos Habitacionais da Madeira, 2016, p.4).

Tendo em conta a análise de coerência do projeto, considerando o enquadramento do Projeto no PO RAM 2014-2020, a estratégia de desenvolvimento da RAM no período de programação assume como prioridade as intervenções com vista ao reforço da competitividade económica, ao reforço da dimensão social e das ações de combate às consequências das alterações climáticas, de acordo com a EE 2020.

Após a implementação da operação, a reabilitação física do bairro terá um grande impacto para a transformação social esperada, tendo em vista a inclusão social. Desta forma, os IHM afirmam que após a reabilitação do bairro, serão proporcionadas ações de formação específicas no sentido de haver um desenvolvimento de competências pessoais, sociais e profissionais dos residentes, tendo como principal foco os grupos mais vulneráveis como são os DLD, idosos, jovens NEET, socialmente excluídos ou em situação de dependência, e com carácter ativo no sentido de apoiar a inserção profissional.

Importa assim, criar um núcleo de projetos de inclusão social no bairro, indo além do trabalho de intervenção social até agora desenvolvido e a desenvolver por parte dos parceiros locais, que irão ter uma participação ativa nas ações de formação tendo em conta as suas áreas

de intervenção. Desta forma, cada entidade possui uma intervenção no plano de acordo com a sua área, possuindo objetivos gerais, como demonstra o seguinte quadro.

**Quadro 3- Sintetização do plano de intervenção social no Bairro da Palmeira**

<b>Entidades</b>	<b>Área de intervenção</b>	<b>Intervenção no Plano Objetivos Gerais</b>
IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM	Gestão e manutenção do bairro social	Formação para a higiene e conservação dos espaços habitacionais
Câmara Municipal	Ambiente e Salubridade	Ações de educação ambiental, reciclagem, espaços públicos e zonas verdes
Junta de Freguesia	Inclusão social, cultura, desporto e lazer	Promover o acesso dos jovens à cultura, desporto e lazer
Centro de Saúde	Saúde e Prevenção de Riscos e Danos	Formação para a prevenção de doenças infetocontagiosas e a criação de hábitos de vida saudável
Unidade Operacional de Intervenção em Comportamentos Aditivos e Dependências (UCAD)	Prevenção de Comportamentos Aditivos	Promover hábitos de vida saudável e combate para os comportamentos aditivos na comunidade
Águas e Resíduos da Madeira, S.S. (ARM)	Ambiente e Reciclagem	Ações de sensibilização ambiental, para a poupança dos recursos energéticos e reciclagem de resíduos (Ecopontos)
Centro Social e Paroquial de Santa Cecília	Inclusão Social e Combate à Pobreza	Dinamizar respostas ocupacionais inovadoras para a comunidade, realizar ações sobre a gestão doméstica
Polícia de Segurança Pública	Segurança Pública e Prevenção da Delinquência e Criminalidade	Promover ações de formação para a cidadania e prevenção da criminalidade
Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM (IEM)	Emprego, Empreendedorismo, Incentivos e Apoios	Promover ações de esclarecimento sobre a oferta de cursos e saídas profissionais, programas de emprego, na procura ativa de emprego e

		empreendedorismo social
Instituto da Segurança Social da Madeira, IP-RAM (ISSM)	Apoio Social e Combate à Pobreza	Realizar ações de formação para o desenvolvimento e treino de competências pessoais, parentais e sociais

Fonte: Plano Integrado de Intervenção Local, Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira, 2015.

Atendendo a uma análise do Quadro 3, percebemos que existe uma intervenção integrada por várias entidades, como a Administração Regional e Local e Instituições de Sociedade Civil. Ou seja, o plano de intervenção social no Bairro da Palmeira conta com uma abordagem multinível e multiescala, no sentido em que junta as várias entidades que atuam consoante a sua área de intervenção específica. São elaborados planos de intervenção que passam por formar, informar, sensibilizar e mobilizar as famílias num trabalho conjunto e contínuo no sentido de haver uma maior transformação social da comunidade residente no bairro. Este Plano ultrapassa o objetivo específico em estudo, envolvendo outros objetivos e investimentos complementares.

No que diz respeito ao emprego e empreendedorismo social o principal alvo são os desempregados de longa duração que estão inscritos no IEM, para os não beneficiários do subsídio de desemprego com idade igual ou superior a 55 anos, promovendo ações de esclarecimento sobre a oferta de cursos e saídas profissionais, programas de emprego, na procura ativa de emprego e empreendedorismo social.

No que toca ao empreendedorismo serão criados 4 espaços não habitacionais na entrada do bairro, contudo, ainda não se encontram em construção, tendo como objetivo a instalação de pequenos comércio, atividades artesanais e/ou prestação de serviços de iniciativa local, designado de Núcleo de Serviços. Este Núcleo terá o apoio das entidades envolvidas, acima referidas, onde os moradores poderão apresentar sugestões de projetos a desenvolver.

Tendo em conta a elevada taxa de desemprego presente no bairro, surge a necessidade de dinamizar a economia local. Aqui será promovida a formação profissional a fim de incentivar os moradores a apostarem na aquisição de competências e conhecimentos, nomeadamente os que possuem baixos níveis de escolaridade.

Quanto à economia inclusiva, esta poderá ser uma solução no que toca à empregabilidade, no sentido em que sugere a ativação de interfaces entre os grupos mais vulneráveis e com carências específicas ao nível da empregabilidade bem como no combate à



pobreza e exclusão social, como já referido no Capítulo 3, sendo que a UE deverá adotar uma estratégia capaz de criar uma economia inclusiva após a crise económica.



## Capítulo 6 – Conclusões e recomendações

O desenvolvimento deste trabalho teve como principal enfoque uma avaliação do Objetivo Específico 9.b.1 – Promover a inclusão social em territórios urbanos e rurais desfavorecidos, através do apoio a ações de regeneração física, económica e social, enquadradas na Prioridade de Investimento 9.b – A concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais. O Objetivo Específico surge no Programa Operacional da Região Autónoma da Madeira 2014-2020. Para complementar esta avaliação foi escolhido um projeto aprovado dentro do Objetivo Específico 9.b.1 como caso de estudo, o Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira.

Atendendo às questões de partida colocadas no início do trabalho, que se prendem com a eficácia do PO Madeira, através do Objetivo Específico 9.b.1, para o combate à pobreza e exclusão social, contribuindo para atingir as metas europeias e nacionais, assim como com a contribuição do Objetivo Específico 9.b.1 para uma maior coesão social na Região. Para responder a estas duas questões, foram explorados conceitos na componente teórica e feitas entrevistas às entidades competentes pelo PO Madeira bem como à entidade responsável pelo Projeto, na sua componente prática.

No que diz respeito ao desenvolvimento dos conceitos de pobreza e exclusão social, estes foram apresentados com base na definição de instituições europeias bem como através de perspetivas de diversos autores. Da abordagem da relação entre estes dois conceitos e da literatura consultada, foi possível perceber que nem todos os autores associam o fenómeno de pobreza ao de exclusão social.

Com o desenvolvimento do trabalho foi possível perceber que após a crise económica Portugal viu-se confrontado com uma elevada taxa de desemprego, com elevados níveis de pobreza e exclusão social. Em Portugal são ainda muitos os grupos que se encontram numa situação vulnerável e excluídos tanto do mercado de trabalho, como na igualdade de oportunidades, dimensões centrais dos conceitos de exclusão social e coesão social, tal como discutido no Capítulo 2. São muitas as pessoas que recebem o salário mínimo, sendo que na RAM a proporção é mais elevada quando comparada com a média nacional. Como forma de combater estas dificuldades, promove-se a inclusão social através da adoção de estratégias focadas nos grupos mais vulneráveis no que toca ao acesso ao mercado de trabalho, a cuidados de saúde, a sistemas de proteção social mais eficazes e a um rendimento.

A crise financeira gerou também alguns obstáculos ao nível da coesão social, sendo que um dos objetivos fundamentais da EE 2020 passa pela criação de mais emprego e pela garantia de melhores condições de vida. Desta forma, e levando a cabo as metas definidas pela Estratégia Europa 2020, cabe aos Estados-Membros ter especial atenção com estes indivíduos ou grupos de indivíduos.

Tendo em conta as entrevistas feitas à entidade responsável pelo PO Madeira, assim como à entidade responsável pelo Projeto Integrado do Bairro da Palmeira, foi possível chegar a algumas conclusões e, desta forma, importa fazer uma leitura crítica.

Em primeiro lugar, no que toca ao PO Madeira, este teve um arranque tardio na Região, sendo que só em 2016 foram criadas as condições necessárias para avançar. Através do trabalho de campo realizado junto do Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM e da Autoridade de Gestão do Programa Operacional Madeira 2014-2020 foi possível saber que as taxas de compromisso, tanto do FSE como do FEDER, eram muito elevadas até meados do ano de 2018, e que, até ao final do ano de 2018 deveria ser ainda mais elevada. Apesar das elevadas taxas de compromisso, a presidência do IDR reconhece que seria difícil atingir as metas estipuladas no que toca à inclusão social.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao Projeto Integrado do Bairro da Palmeira, e em entrevista aos Investimentos Habitacionais da Madeira, sabemos que o orçamento para a componente social é de apenas 3 mil euros. Considerando todos os problemas sociais que o Bairro da Palmeira apresenta, como referido no desenvolvimento do caso de estudo, é possível perceber que este é um valor muito baixo.

Devem ser feitos trabalhos junto da população com o objetivo de reeducar e formar, acompanhar os jovens na transição entre a escola e a vida adulta. O acompanhamento dos jovens tem uma grande importância a fim de baixar os elevados níveis de abandono e insucesso escolar. Tendo em conta este pequeno orçamento é perceptível que não haverá grande margem para o desenvolvimento de projetos no âmbito da inclusão social.

De acordo com estes factos, estamos em crer que o Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira foi bem concebido, contudo, não foi dada a devida importância à dimensão social, tendo em conta os graves problemas sociais que o bairro possui, referidos anteriormente. Neste sentido, as alterações desejadas ao nível da escolaridade, empregabilidade e igualdade de oportunidades da população residente dificilmente ocorrerão, pois seria importante formar e reeducar com o objetivo de haver uma mudança social. Como

consequência, irão continuar a persistir os problemas de cariz social que irão ser visíveis nas gerações futuras, caso não haja soluções capazes de resolver os problemas sociais existentes no presente. Uma das soluções que apontamos seria, de facto, haver uma maior articulação com as outras prioridades de investimento, no sentido de gerir as verbas por forma a conseguir-se desenvolver mais projetos na dimensão social a fim de haver uma maior inclusão ativa e uma maior igualdade de oportunidades.

Tal como os próprios IHM afirmam “É expectável que, na ausência de intervenção urbana e social naquele conjunto habitacional, os fenómenos de pobreza e exclusão social se agravem no decorrer dos anos” (IHM, 2016, p. 2). Deste modo, é necessário intervir e reabilitar este bairro por forma a reduzir os problemas sociais existentes.

Foi também possível apurar, que apesar do Projeto ser integrado a nível físico, económico e social, foi dada uma maior importância à componente física, deixando de lado a componente social, visível nos graves problemas sociais existentes no bairro (elevado abandono e insucesso escolar, elevadas taxas de desemprego, persistente desemprego de longa duração, etc.).

Neste sentido, e atendendo às questões de partida inicialmente colocadas, é possível constatar que o PO Madeira, através do Objetivo Específico 9.b.1, é um instrumento limitado no combate à pobreza e exclusão social tendo em conta que o seu orçamento representa cerca de 4,48% no Programa Operacional Madeira 2014-2020.. Contudo esperava-se que este objetivo específico desenvolvesse-se em articulação com outros, concertando financiamentos provenientes de vários objetivos e concertados ações de espectro mais amplo na sua intervenção social no domínio das famílias.

Os IHM, aquando da execução do Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira, tiveram uma capacidade de resposta limitada relativamente à componente social, considerando o orçamento reduzido. Esta incapacidade de resposta foi apontada como uma das ameaças presentes na análise SWOT. No entanto, o plano de intervenção social no Bairro da Palmeira apresenta ações integradas com as várias entidades como são a Câmara Municipal, a Junta de Freguesia, a Polícia de Segurança Pública, o Centro Social e Paroquial, entre outras, que atuam segundo a sua área específica de intervenção, sendo desenvolvido um trabalho conjunto entre as várias entidades no sentido de haver uma maior inclusão social, por forma a reduzir situações de pobreza e exclusão social.

Pelos contactos que estabelecemos em terreno e pela avaliação realizada foi possível perceber que no que toca à inclusão social, há desafios a ultrapassar para alcançar as metas previstas e que é necessário a adoção de novas medidas mais eficazes de combate à pobreza e exclusão social, atendendo às dificuldades que a Região apresenta. Neste sentido, se houver um aumento das taxas de execução, isso vai permitir à RAM evoluir de forma muito favorável até 2020.

## Referências bibliográficas

- A., Bruto da Costa. (2007). *Exclusões sociais*. Lisboa: Gradiva.
- A., Bruto da Costa. (1998). *Pobres idosos. Estudos demográficos*. Lisboa: Gradiva.
- A. Church, M. Frost and K. Sullivan. *Transport Policy*, 2000, vol. 7, issue 3, 195-205.
- Abranches, S. H., Santos, W. G., & Coimbra, M. A. (1987). *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (2014). *Acordo de Parceria*. Obtido de <file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/file1025.pdf>
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P. (2014a). *Portugal 2020: Objetivos, Desafios e Operacionalização*, Lisboa, ADC. pp. 36-37.
- Alaluf, M. (1999). Page d'accueil. *Séminaire: Evolutions démographiques et rôle de la protection sociale: le concept de cohésion sociale*.
- Alcock, P. (1993). *Understanding poverty*. Palgrave: New York.
- Atkinson, R., & Voudi, S. D. (2000). The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities V(37). *Journal of Common Market Studies*, p. 227.
- Autoridade de Gestão. (2016). *Relatório de Execução Anual do Programa Madeira 14-20*. RAM.
- Church, A., & Sullivan, K. (2000). Transport and social exclusion in London V(7). Em A. Church, & K. Sullivan, *Transport Policy*..
- Comissão Europeia. (2010). *Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. pp. 2-18. Bruxelas, CE.
- Comissão Europeia. (junho de 2014). Obtido de [https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/COMUNICACAO/BR OCHURA%20PC\\_2014\\_pt.pdf](https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/COMUNICACAO/BR OCHURA%20PC_2014_pt.pdf)
- Comunidades Europeias – Conselho. (1992). *Tratado da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias. Obtido em [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_pt.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf)
- Council of Europe. (2008). *Report of high-level task force on Social Cohesion. Towards an active, fair and socially cohesive Europe*. Strasbourg, Council of Europe.
- Deleeck, H., & Bosch, K. V. (1992). Poverty and Adequacy of Social Security in Europe: a Comparative Analysis. *Journal of European Social Policy*, 107-120.
- Diogo, F., Castro, A., & Perista, P. (2015). *Pobreza e Exclusão Social em Portugal. Contextos, Transformações e Estudos*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.

- Direção Regional de Estatística da Madeira. (2014). *Direção Regional de Estatística da Madeira*. Obtido de <https://estatistica.madeira.gov.pt/>
- Dombrovskis, V., & Thyssen, M. (2017). Reflection paper on the social dimension of Europe. Bruxelles.
- Estivill, J. (2003). *Concepts and strategies for combating social exclusion. An overview*. Genova: International Labour Office.
- European Commission. (2004). *Joint report on social inclusion*. Obtido de [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/final\\_joint\\_inclusion\\_report\\_2003\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/final_joint_inclusion_report_2003_en.pdf)
- Evans, M. (1998). Behind the Rhetoric V(29), n. 1. Em M. Evans, *Behind the Rhetoric* (pp. 36-43). IDS Bulletin.
- Fonseca, X., Lukosch, S., & Bazier, F. (2018). Social cohesion revisited: a new definition and how to characterize it. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. V(32). Issue 2. pp. 231-253.
- Gaulejac, V. d., Blondel, F., & Taboada-Leonetti, M. I. (1994). *La lutte des places*. Paris: Éditions Desclée de Brouwer.
- Instituto de Desenvolvimento Regional, IP-RAM. (2014). *Programa Operacional Madera 2014-2020*. Obtido de [http://www.idr.gov-madeira.pt/Portal/Upload/Anexos/POR\\_RAM\\_14-20.pdf](http://www.idr.gov-madeira.pt/Portal/Upload/Anexos/POR_RAM_14-20.pdf)
- Hiernaux, J.-P. (1981). *La face cachee: pauvreté, politique sociale, action urbaine*. Bruxelles: Vie Ouvrière.
- Hine, J., & Mitchell, F. (2001). Better for everyone? Travel Experiences and Transport Exclusion V(38). No. 2. Pp. 319-332.
- Hodgson, F. C., & Turner, J. (2003). *Participation not consumption: the need for new participatory practices to address transport and social exclusion*. Leeds: Elsevier.
- Instituto de Desenvolvimento Regional. (2013). *Instituto de Desenvolvimento Regional*. Obtido de [http://www.idr.gov-madeira.pt/compromissomadeira2020/regionais/Documento\\_de\\_Orientacao\\_Estrategica\\_Madeira\\_2020.pdf](http://www.idr.gov-madeira.pt/compromissomadeira2020/regionais/Documento_de_Orientacao_Estrategica_Madeira_2020.pdf)
- Instituto de Desenvolvimento Regional. (2014). *Programa Operacional Madeira 2014-2020*. Obtido de [http://www.idr.gov-madeira.pt/Portal/Upload/Anexos/POR\\_RAM\\_14-20.pdf](http://www.idr.gov-madeira.pt/Portal/Upload/Anexos/POR_RAM_14-20.pdf)
- Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM. (2015). Plano Integrado de Intervenção Local. *Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira*, 1-3. Funchal: IHM.
- Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM. (2016). *Memória Descritiva da Operação do Projeto Integrado de Reabilitação do Bairro da Palmeira*. RAM.
- Kenyon, S., Lyons, G., & Rafferty, J. (2002). Transport and social exclusion: investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility. V(10). Issue 3. Pp. 207-219.



- Lockwood, D. (1999). *Civic integration and Social Cohesion. Essays on Exclusion and Integration*. London: Palgrave Macmillan.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. London: The Press Syndicate.
- McDonagh, T. (2011). *Tackling homelessness and exclusion: Understanding complex lives*, York. Joseph Rowntree Foundation. pp. 1-16. Disponível em <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/homelessness-exclusion-services-summary.pdf>
- Ministério da Saúde. (2018). Retrato da Saúde. Lisboa. Lisboa, Ministério da Saúde, pp. 5-62.
- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. (2014). *Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE)*. Obtido de <http://poise.portugal2020.pt/quem-somos>
- Observatório das Desigualdades. (2018). Obtido de <https://observatorio-das-desigualdades.com/2018/06/12/abandono-precoces-de-educacao-e-formacao/>
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), C. d. (2017). *Relatórios Económicos da OCDE: Portugal*.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD). (2011). *Social Cohesion in a Shifting World*. Paris: OECD Publishing.
- Paugam, S. (1996). *Pauvreté et exclusion: la force des contrastes nationaux. L'exclusion, l'état des saviors*. Paris: Paris Editions.
- Ribeiro, E., Roque, I., & Silva, M. (2007). *Pobreza, direitos humanos e cidadania*. Lisboa: Cidade Nova.
- Ribeiro, V. (2014). *Exclusão Social: Um Fenómeno Invisível*. Faro: Sílabas & Desafios.
- Rocha, M., Ferreira, A., Moreira, A. P., & Gomes, T. (2014). *Observatório do QREN*. Obtido de file:///C:/Users/Utilizador/Downloads/file1106%20(1).pdf
- Rodrigues, E., Samagaio, F., Ferreira, H., Mendes, M., & Januário, S. (2017). *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*. Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Vol. 9 p.p. 63-101.
- Stubbs, P., & Zrinšek, S. (2005). Extended social Europe? Social policy, social inclusion and social dialogue in Croatia and the European Union V(3). Zagreb: Faculty of Law, Department of Social Work.
- Tratado de Lisboa – Versão Consolidada. (2008). Lisboa, Assembleia da República. Obtido em [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf)

## Fontes estatísticas

Eurostat. (2015). Obtido de

[https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP\\_GLOSSARY\\_NOM\\_DTL\\_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=16705185&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=at&CboTheme=16713672&IntCurrentPage=1](https://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=DSP_GLOSSARY_NOM_DTL_VIEW&StrNom=CODED2&StrLanguageCode=EN&IntKey=16705185&RdoSearch=BEGIN&TxtSearch=at&CboTheme=16713672&IntCurrentPage=1)

Eurostat. (2017). Obtido de Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_poverty_statistics/pt#Taxa_de_risco_de_pobreza_e_limiar_de_pobreza)

[explained/index.php?title=Income\\_poverty\\_statistics/pt#Taxa\\_de\\_risco\\_de\\_pobreza\\_e\\_limiar\\_de\\_pobreza](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_poverty_statistics/pt#Taxa_de_risco_de_pobreza_e_limiar_de_pobreza)

Eurostat. (2019). Obtido de Eurostat:

[https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020\\_50&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=t2020_50&language=en)

## Anexo 1 - Lista de operações apoiadas pelo Madeira 2014-2020

[illegible][illegible]

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Regional, 2014.

## Anexo 2 – Inquérito de satisfação à população residente no Bairro da Palmeira

### INQUÉRITO DE SATISFAÇÃO

PROJETO INTEGRADO DE REABILITAÇÃO DO BAIRRO DA PALMEIRA

Pretende-se com este inquérito medir o grau de satisfação dos residentes no Bairro da Palmeira, nomeadamente, dos blocos habitacionais objeto de intervenção no âmbito da reabilitação prevista.

Deste modo, para cada uma das questões colocadas sinalize nos respetivos quadrados com uma cruz (X) o seu nível de satisfação, com base numa escala de 1 – 4 em que um é “pouco satisfeito” e 4 representa “muito satisfeito”.

Caso não pretenda responder à pergunta, coloque “não responde” (NR). Se, eventualmente, se enganar a assinalar a sua resposta, deverá assinalar com um círculo e preencher a resposta pretendida com uma nova cruz.

	Sim	Não	NR		Nº	NR
1 - É residente no Bairro da Palmeira?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	2 - Qual a sua idade? (colocar número)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Masculino	Feminino	NR		Sim	Não	NR
3 - Género	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	4 - Encontra-se desempregado?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5 - Qual o seu nível de escolaridade?

<input type="checkbox"/> Sem escolaridade	<input type="checkbox"/> Secundário/profissionalizante
<input type="checkbox"/> 1º ciclo ensino básico	<input type="checkbox"/> Curso médio/bacharel
<input type="checkbox"/> 2º ciclo ensino básico	<input type="checkbox"/> Curso superior
<input type="checkbox"/> 3º ciclo ensino básico	<input type="checkbox"/> Não sabe/Não responde

	Pouco satisfeito			Muito satisfeito	Não responde
	1	2	3	4	NR
1 - Como qualifica o aspeto físico ao nível fachadas, janelas e pinturas exteriores dos blocos de habitação de Bairro da Palmeira?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2 - Sente-se satisfeito com as zonas comuns do bloco: entrada, escadaria, iluminação e portas da habitação onde reside?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3 - O que acha do estado de conservação dos muros de suporte existentes no bairro e das soluções encontradas?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4 - Como avalia a existência de materiais de fibrocimento nas coberturas dos edifícios do bairro?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5 - Está satisfeito com as zonas de estacionamento e acessos pedonais existentes no bairro?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6 - Como qualifica as zonas dos espaços exteriores ajardinados do bairro?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fonte: Investimentos Habitacionais da Madeira, 2016.